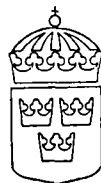


Regeringens proposition 1989/90: 143

om lag om tillfälliga bilförbud



Prop.
1989/90: 143

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 29 mars 1990 för den åtgärd och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Georg Andersson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lag om bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter som ger en kommun rätt att tillfälligt förbjuda person- och lastbilstrafik inom vissa områden i situationer då luftföroreningarna utgör ett akut hot mot människors hälsa.

För bestämmande och kontroll av när luftföroreningar utgör akuta hälsofaror föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall utfärda närmare föreskrifter.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1991.

Lag om tillfälliga bilförbud

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Regeringen eller efter regeringens bemyndigande en kommun får meddela föreskrifter om tillfälligt förbud mot trafik med person- och lastbilar inom vissa områden av kommunen, om luftföroreningarna i kommunen innebär akuta hälsorisker för dem som vistas där.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilka luftföroreningar som innebär akuta hälsorisker och om hur föroreningarna skall mätas.

3 § Om någon kör ett fordon i strid mot ett förbud enligt denna lag, får polisen hindra fortsatt färd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 mars 1990

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, S. Andersson, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Wallström, Lööw, Persson, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsrådet G. Andersson

Proposition om lag om tillfälliga bilförbud

1 Inledning

1.1 Utredningsarbete m. m.

I maj 1988 tillkallade min företrädare med stöd av regeringens bemyndigande en särskild kommitté med uppdrag att ta fram ett samlat underlag för begränsning av trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena (Dir. 1988:20). Uppdraget utformades mot bakgrund av de bedömningar som gjordes i den trafikpolitiska propositionen år 1988 (prop. 1987/88: 50 s. 79).

Som ledamöter förordnades fr. o. m. samma dag ambassadören Göte Svenson, ordförande, riksdagsledamoten Görel Bohlin, kommunalrådet Anna Brandoné, civilingenjören Sören Eriksson, riksdagsledamoten Sören Lekberg, kommunalrådet Lennart Olsson, läraren Birgitta Rang, landstingsrådet Bosse Ringholm och riksdagsledamoten Rune Thorén samt fr. o. m. år 1989 redaktören Åke Askensten. Kommittén antog namnet storstadstrafikkommittén.

I september 1988 utvidgades utredningsuppdraget och kommittén fick till uppgift att med förtur utreda vilka lagändringar som behövs för att kommunerna skall kunna fatta beslut om åtgärder som förbjuder eller inskränker biltrafiken vid speciellt svåra luftföroreningssituationer (Dir. 1988:55).

I december 1988 överlämnade kommittén delbetänkandet (SOU 1988:62) Storstadstrafik 1 – Tillfälligt förbud mot biltrafik vid särskilt svåra luftföroreningar. Kommittén har därutöver i mars 1989 överlämnat en sammanställning av bakgrundsmaterial (SOU 1989:15) Storstadstrafik 2, i juni 1989 delbetänkandet (SOU 1989:43) Storstadstrafik 3 – Bilavgifter och i oktober 1989 en sammanställning av ytterligare bakgrundsmaterial (SOU 1989:79) Storstadstrafik 4. Kommittén har nyligen avgett sitt slutbetänkande (SOU 1990:16) Storstadstrafik 5.

Denna proposition grundas på kommitténs första delbetänkande Storstadstrafik 1. En sammanfattning av innehållet i betänkandet och utredningens lagförslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilagor 1 och 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena, som också innehåller en förteckning över remissinstanserna, bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Regeringen beslöt den 30 november 1989 att inhämta lagrådets yttrande över ett inom kommunikationsdepartementet upprättat förslag till lag om rätt att tillfälligt förbjuda biltrafik. Förslaget, som byggde på att kommunernas beslut om tillfälliga förbud och om att anta beredskapsplaner var att betrakta som beslut i enskilda fall (förvaltningsbeslut), innefattade en fullständig reglering i lag av tillfälliga bilförbud. Det remitterade förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

Lagrådet yttrade sig över förslaget den 15 december 1989. Yttrandet bör fogas till protokollet som *bilaga 5*.

Av yttrandet framgår sammanfattningsvis att lagrådet ansett att kommunernas beslut att tillfälligt förbjuda biltrafik och att anta beredskapsplaner inte är att betrakta som förvaltningsbeslut utan utgör normgivning i regeringsformens mening. Till följd härav kan riksdagen inte direkt till en kommun överlåta befogenheten att fatta sådana beslut. I stället måste riksdagen enligt 8 kap. 3, 7 och 11 §§ regeringsformen bemyndiga regeringen att utfärda föreskrifter och därvid medge att regeringen får överlåta befogenheterna till kommunerna. Med hänsyn till denna ståndpunkt, som enligt lagrådet medför att lagförslagets grundläggande konstruktion måste göras om, har lagrådet avstått från en närmare granskning av lagförslaget.

Lagrådet har till stöd för sin uppfattning åberopat vad det föredragande statsrådet i samband med propositionen om en ny regeringsform uttalade om innebörden av kravet att en norm skall ha generell tillämpbarhet (prop. 1973: 90 s. 204). Enligt detta uttalande får en lag anses uppfylla nämnda krav om den exempelvis avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.

För egen del får jag anföra följande. Det av lagrådet åberopade uttalandet hänför sig till frågan om lagbegreppets innebörd, närmare bestämt till frågan om det bör vara möjligt för riksdagen att genom lag fatta ett beslut som uttryckligen anges avse endast ett visst konkret fall. Det föredragande statsrådet ansåg, till skillnad från grundlagberedningen, att detta inte borde vara möjligt. Enligt föredraganden kunde det visserligen undantagsvis vara nödvändigt att genom lag ge föreskrifter som blir tillämpliga endast i fråga om enstaka fall. Även i en sådan situation måste emellertid lagen vara generell utformad.

Den omständigheten att en lag eller annan föreskrift måste utformas så att den uppfyller kravet på generell tillämpbarhet är enligt min mening inte i sig avgörande för gränsdragningen mellan normbeslut och förvaltningsbeslut.

Var den gränsen skall dras är inte helt klart (jfr Holmberg Stjernquist, Grundlagarna, 1980, s. 242). Vissa beslut intar otvivelaktigt en mellanställning och beträffande dessa finns det skäl som talar för både den ena och den andra uppfattningen (jfr Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1989, s. 38). Frågan huruvida ett sådant beslut är att hänföra till den ena eller andra kategorien måste avgöras efter en sammanvägning av olika faktorer, varvid även intresset av att åstadkomma en ändamålsenlig reglering bör vägas in.

Den omständigheten att ett beslut riktar sig till allmänheten eller en viss kategori av allmänheten talar i och för sig för att fråga är om ett normbeslut. I motsatt riktning kan emellertid tala exempelvis den omständigheten att beslutet är lokalt begränsat (jfr prop. 1975/76: 112 s. 64). Som exempel på beslut av det slaget som har ansetts utgöra förvaltningsbeslut kan nämnas beslut om antagande av olika planer enligt plan- och bygglagen (1987: 10). Som framhålls i det remitterade förslaget kan i vissa fall det förhållandet att beslutet bara avser en kort tidrymd tala för att det bör ses som ett förvaltningsbeslut och därför falla utanför författningsbegreppet (jfr prop. 1975/76: 112 s. 68).

Jag vill i detta sammanhang också erinra om att regeringsrätten prövat frågan huruvida ett beslut av Stockholms kommuns miljö- och hälsoskyddsnämnd att förbjuda gatamusik inom delar av Gamla stan i Stockholm utgjorde normgivning eller beslut i särskilt fall (RÅ 1986: 108). Enligt regeringsrätten hade beslutet en rad begränsningar som gav det karaktär av beslut i särskilt fall. Beslutet hade också inslag av generell karaktär därigenom att det gällde alla som önskade utföra gatamusik inom det angivna området. Regeringsrätten fann emellertid att karaktären av beslut i särskilt fall övervägde.

Vidare vill jag peka på att beslut om att tillfälligt helt spärra av betydande områden för allmänheten t. ex. vid en kränkning av vårt territorium (skyddsobjekt) enligt förslaget i prop. 1989/90: 54 om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m. har ansetts vara förvaltningsbeslut, en ståndpunkt som också godtagits av lagrådet. I det ärendet har även konstitutionsutskottet i yttrande den 22 februari 1990 till försvarsutskottet ställt sig bakom denna tolkning (1989/90:KU4y).

Beslut om förbud enligt 1 § i det remitterade förslaget har inslag av generell karaktär genom att det riktar sig till i princip alla som vill köra bil inom ett visst område. Men beslutet har också begränsningar som ger det karaktären av beslut i ett särskilt fall. Bl. a. är beslut av detta slag avsedda att gälla endast under någon eller några dagar. Vidare kommer besluten i det fåtal kommuner där de kan bli aktuella sannolikt inte att aktualiseras mer än högst någon gång per år. De är också lokalt begränsade. Beslutens närmare innehåll, t. ex. när det gäller frågan vilken trafik som skall tillåtas, kan dessutom komma att ändras under en förbudsperiod beroende på hur den aktuella luftföroreningssituationen utvecklar sig, något som också ger förbudens karaktären av beslut i särskilda fall.

Till detta kommer att förutsättningarna för att meddela förbud liksom de för medborgarna ingripande verkningarna av ett förbud följer av lagen eller av tillämpningsföreskrifter till denna. Vad kommunens beslut går ut på är därför närmast ett konstaterande av att vid en viss tidpunkt luftföroreningarna nått den nivå där förbudet får utlösas, låt vara att kommunen i det läget kan avstå från förbud eller låta förbudet få mindre omfattning än vad lagen ger utrymme för. Även denna omständighet bör tas med vid bedömningen.

Vad sedan gäller beslut om beredskapsplaner anförde jag i samband med lagrådsremissen att ledning för bedömningen av frågan vilken konstitutionell natur en beredskapsplan skall anses ha kan hämtas ur förarbetena till lagen (1976: 633) om kungörande av lagar och andra författningar (prop.

1975/76: 112, KU 51). Riksdagen lämnade vid antagandet av den lagen utan erinran uttalanden av den dåvarande justitieministern att till författning inte bör hänföras beslut av typen beslut om naturreservat eller naturvårdsområde, beslut om förbud mot byggande, schaktning m. m. enligt byggnadslagstiftningen eller annan lagstiftning eller beslut om skyddsområde för grundvattentillgång enligt den då gällande vattenlagen (s. 64). I sammanhanget anförde jag också att detaljplan och områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987: 10) inte ansetts som normer (se Didón m. fl., Plan- och bygglagen, En kommentar, s. 96).

Vidare erinrade jag om att beredskapsplanen skall ligga till grund för de informationsåtgärder och annat som kommunen skall vidta i en situation då föreningarna närmar sig förbuds-nivån. Beredskapsplanen riktar sig således i stor del till olika kommunala beslutsfattare.

Mot bakgrund av bl. a. vad jag nu redovisat uttalade jag i lagrådsremissen att jag närmast var benägen att anse att beredskapsplanen inte utgjorde en norm.

Lagrådet har ansett att det finns en grundläggande skillnad mellan beredskapsplanerna och de beslut och planer som diskuteras i remissen, i det de förra men inte de senare skulle i väsentliga hänseenden bestämma den personkrets som berörs av ett förbudsbeslut. Även beredskapsplanerna infattar därför enligt lagrådets mening normgivning.

För egen del kan jag inte se att det finns någon avgörande skillnad i det av lagrådet återopade hänseendet mellan beredskapsplaner och övriga beslut och planer som nämns i lagrådsremissen. Även de sistnämnda kan innehålla bestämmingar av den personkrets som berörs av ett beslut. Sådana bestämmingar skulle för övrigt närmast tala för att fråga är om förvaltningsbeslut. Lagrådets ståndpunkt beträffande beslut om fastställelse av beredskapsplanerna avviker från det synsätt som i allmänhet har anlagts beträffande planfastställelser, nämligen att sådana beslut betraktas som förvaltningsbeslut och inte som normbeslut.

Jag anser sålunda att lagrådets ståndpunkt i frågan om de aktuella besluten utgör normgivning eller om de är att betrakta som förvaltningsbeslut är alltför kategorisk. Enligt min mening ger regeringsformen och hittillsvarande praxis på området utrymme för båda tolkningarna. Man kan alltså inte säga att den ena tolkningen överensstämmer med regeringsformen medan den andra inte gör det.

Jag har emellertid ändå stannat för att i detta ärende godta lagrådets ståndpunkt. Detta innebär, som lagrådet framhållit, att lagförslaget grundläggande konstruktion måste göras om. Även med den lösningen kan syftet med en lagstiftning på området tillgodoses fullt ut. I en ny lag som bygger på lagrådets uppfattning behövs endast några få paragrafer med erforderliga bemyndiganden för regeringen samt en bestämmelse om rätt för polisman att hindra fortsatt färd om någon har överträtt ett bilförbud. De föreskrifter i övrigt som behövs kan meddelas i förordning. Dessa föreskrifter bör i huvudsak motsvara 3–21 samt 24 och 25 §§ i det remitterade lagförslaget. Enligt min mening bör dock rätten att tillgripa bilförbud åtminstone inledningsvis begränsas till Göteborgs kommun.

Jag övergår nu till en närmare redogörelse för skälen bakom förslaget och

hur bilförbudet är tänkt att genomföras i praktiken. Min redogörelse byg-
ger på innehållet i regeringsprotokollet till beslutet om lagrådsremiss den 30
november 1989.

2 Allmän motivering

2.1 Biltrafikens utsläpp och hälsorisker – vidtagna åtgärder utomlands

Utsläppen från dagens biltrafik utgör ett hot mot människors hälsa och välbefinnande. Biltrafikens utsläpp är särskilt allvarliga i tätorter. Utsläppen sker här ofta i eller nära de miljöer där människor vistas och den s. k. utspädningen är i regel mindre i tätorterna än på andra ställen på grund av att husen fungerar som vindskydd. I en normal tätortskärna bidrar bilavgaserna med omkring 60 % av utsläppen av kväveoxider och kolväten. I gatumiljön är bilarnas andel av utsläppen betydligt större.

Biltrafikens andel av de totala utsläppen i Stockholm och Göteborg år 1985 framgår av nedanstående tabell. Siffrorna anges i tusen ton och är hämtade från storstadstrafikkommitténs sammanställning av bakgrundsmaterial (SOU 1989: 15).

	Stockholms stad		Göteborgs stad	
	Totalt	Från trafiken	Totalt	Från trafiken
Kväveoxider	19	12	11	6,5
Kolväten	19	17	19	19
Kolmonoxid	140	140	48	46
Svaveldioxid	18	0,7	13	0,4

Kväveoxider, kolväten samt deras omvandlingsprodukter och partiklar är särskilt farliga för människor.

Kväveoxider består av bl. a. kvävedioxider och kvävemonoxider. Kvävedioxid är en gulbrun gas med irriterande lukt. Kvävemonoxid saknar färg och lukt. Gasen bildas vid all förbränning, främst vid reaktionen mellan luftens syre och kväve. I luften oxideras kvävemonoxiden till kvävedioxid. Av de kväveoxider som släpps ut av biltrafiken kommer för närvarande omkring en tredjedel från dieseldrivna fordon. Kväveoxider påverkar i huvudsak andningsorganen. Höga halter av kvävedioxid i luften verkar re-
tande på slemhinnor samt anses öka mottagligheten för infektioner och medföra större risk för effekter av andra luftföroreningar. Särskilt drabbade är astmatiker, barn, gamla samt personer med hjärt- och kärlsjukdomar och nedsatt lungkapacitet.

Kolväten förekommer i olika former. Flera av dessa har i vissa koncentrationer visat sig ha cancerframkallande egenskaper. Andra kan under vissa förutsättningar påverka det centrala nervsystemet, irriterar slemhinnorna i framför allt ögon och övre luftvägar. Därtill kommer att vissa kolväten luktar illa. Kolväten kan omvandlas i luften, särskilt under inverkan av

solljus. Denna omvandling kan i sin tur medföra att kolvätenas reaktionsbenägenhet ökar och de blir därigenom ännu allvarligare från hälsosynpunkt. Den allvarligaste effekten av omvandlingen är att kolvätena tillsammans med kväveoxider under inverkan av solljus bildar fotokemiska oxidanter, främst ozon, vilket påverkar andningsorganen på ungefär samma sätt som kvävedioxid.

Kolmonoxid är en gas som saknar lukt och färg. Gasen bildas vid förbränning då lufttillförseln är otillräcklig. Nästan all kolmonoxid i tätortsluften kommer från bilar. Kolmonoxid som inandas fäster sig vid blodets hemoglobin och blockerar dess förmåga att ta upp och transportera syre. Kolmonoxid kan därigenom minska människors prestationsförmåga, orsaka huvudvärk och komplikationer i hjärtats funktion. Personer med hjärt- och kärlsjukdomar är speciellt känsliga.

Förbränning av fossila bränslen är den främsta orsaken till utsläppen av *svaveldioxid*. Trafiken svarar för en mindre del av de totala utsläppen, även om dieseldrivna fordon kan ge betydande lokala bidrag i vissa tätorter. Svaveldioxid är en färglös gas med stickande lukt som påverkar i huvudsak andningsorganen. Om man är utsatt för höga halter under lång tid ökar risken för kronisk bronkit och luftvägsinfektioner. Erfarenheter från Europas storstäder visar att mycket höga halter av svaveldioxid kan leda till akut överdödlighet i lung- och luftvägssjukdomar.

Den stora delen av *partiklar* i tätortsluft kommer från utsläpp från dieseldrivna fordon. Dessutom frigörs partiklar genom vägtrafikens slitage på vägbanan, däck, bromsband och bromsbackar. Stoftpartiklar kan uppträda i både fast och flytande form. Partiklar består till största delen av sot, organiska föreningar och olika metaller. Partiklar kan bära ämnen som bidrar till andningssvårigheter och ökar riskerna för olika infektioner och cancer.

De riktvärden som en arbetsgrupp inom Världshälsoorganisationen (WHO) rekommenderat för kväveoxid i luften överskrider i dag tidvis på gator och vägar med omfattande biltrafik. I t. ex. Stockholm överskrider riktvärdena för kväveoxid vid mer än 10 tillfällen per år på sammanlagt 11 km och vid 2–10 tillfällen per år på 33 km av innerstadens gator. Flera kolväteföreningar och deras omvandlingsprodukter har uppmätts i halter som ökar riskerna för cancer. Mätningar av partikelhalter vid gator med mycket trafik har i bland visat sådana värden som kan medföra andningssvårigheter och slemhinnerretningar.

Utöver utsläppen från trafiken och andra källor bestäms luftföreningshalterna på en viss ort av väderförhållandena, såsom vindriktning och temperatur, och av det geografiska läget.

Vindriktningen har betydelse för hur föroreningarna sprids och därmed vilka områden som drabbas. Vindhastigheten påverkar föroreningarnas utspädning. Ju mer det blåser, desto större blir utspädningen och ansamlingen av utsläppen minskar. Höga föroreningshalter uppträder därför oftast när det är lugnt. Ett annat vindfenomen som bidrar till att öka hälsoriskerna är den s. k. omlandsbrisen som uppstår runt den täta, uppvärmda bebyggelsen i regionkärnan. Luften "sugs" då in mot centrum och föroreningshalterna ökar i de centrala delarna.

Luftföreningar kan spridas mycket långt och Sverige utsätts därigenom

för föroreningar på grund av utsläpp som sker i andra länder. När det råder stabila väderförhållanden över stora delar av Europa och förorenad luft transporteras till Sverige från kontinenten blir situationen särskilt allvarlig.

Utomhustemperaturen styr uppvärmningsbehovet som i sin tur påverkar utsläppen från t. ex. panncentraler. Kalla bilmotorer släpper ut mer föroreningar än uppvärmda. Luftens temperaturvariationer i höjddled har stor betydelse för föroreningarnas möjligheter att blandas med renare luft. Den s. k. omblandningen är i regel god när temperaturen avtar med stigande höjd. Om temperaturen däremot ökar med höjden – s. k. inversion – försämras möjligheten till omblandning. Ett luftskikt med relativt sett varmare luft kan då lägga sig som ett ”lock” över kallare luftmassor närmast marken. Föroreningar som släpps ut i marknivå stannar kvar under locket och föroreningshalterna ökar hela tiden. Inversion uppträder oftare under våren och sommaren än under vintern. Inversioner som leder till svåra luftföroreningar uppstår dock främst vintertid beroende på att det då ofta brukar vara klart, vindstilla och högtryck. Under våren och sommaren bildas inversioner på kvällen. Dessa lättar emellertid redan på morgonen då solen går upp och luften blir varm. På vintern däremot, när solen går upp sent och ned tidigt, blir det inte tillräckligt varmt för att ”inversionslocket” skall hinna ”brytas upp”. När det är extremt kallt förvärras situationen ytterligare.

Dessa förhållanden innebär att vissa orter är mer utsatta eller känsligare än andra. Göteborg t. ex. har en topografi och ett klimat som främst på vintern påverkar koncentrationen av luftföroreningarna. Varm luft lägger sig då under något eller några dygn som ett spärrskikt över kallare luft i de lågt liggande delarna av centrala Göteborg och de närliggande dalgångarna. Detta har hänt i genomsnitt 25 gånger per år de senaste 15 åren. Mycket höga halter har uppstått i genomsnitt en gång per år. Halterna av föroreningarna i luften kan då bli så höga att det uppstår akuta hälsorisker för många människor.

Av Storgöteborgs omkring 370 000 yrkesverksamma invånare har omkring 150 000 sina arbetsplatser inom inversionsområdet. Av de som arbetar inom området bor 110 000 i Göteborg och övriga 40 000 i omlandet. Omkring 180 000 bor i inversionsområdet.

Allmänt kan man säga att hälsoriskerna ökar i förhållande till luftföroreningarnas svårhetsgrad. Ju högre och långvarigare exponeringen är desto högre blir hälsoriskerna. Till saken hör också att vissa människor, särskilt astmatiker, vissa allergiker, barn och rökare är känsligare än andra. En betydande del av landets befolkning, omkring 2–3 %, lider av astma och kronisk bronkit. Andelen personer med rinit (allergisk och icke-allergisk snuva) uppgår till 10–20 %. Förekomsten av astma och allergier har enligt den medicinska litteraturen nästan fördubblats under den senaste tioårsperioden. Antalet personer med ökad känslighet för olika miljöföroreningar har uppskattats till totalt 1,2–1,5 milj., vilka vid förhöjda luftföroreningshalter löper risk att få ökade besvär av lättare eller svårare slag.

När det gäller s. k. sena effekter har cancerkommittén i sitt betänkande (SOU 1984: 67) Cancer uppskattat att mellan 100 och 1 000 cancerfall varje år orsakas av luftföroreningar, varav en betydande del på grund av bilavga-

ser i kombination med rökning. Senare forskningsresultat anger antalet sådana cancerfall till 500—2 000 per år. Tätorternas höga halter av föroreningar tros vara en bidragande orsak till att den genomsnittliga livslängden är något kortare i tätorterna än på landsbygden.

Det utvidgade utredningsuppdraget som jag i september 1988 gav storstadstrafikkommittén skall ses mot bakgrund av de fakta jag nu har redovisat. Luftföroreningarna i vissa av våra större städer är så allvarliga att de under vissa tider orsakar akuta hälsobesvär hos stora grupper människor. Förhållandena har särskilt uppmärksammats i Göteborg. Vittnesmålen därifrån är många om svårigheter att periodvis, särskilt vintertid, vistas utomhus i vissa utsatta områden. Det är också Göteborgs kommun som främst har initierat frågan om rätt för kommuner som är drabbade av svåra luftföroreningar att fatta beslut om åtgärder i krislägen. Man har därvid anfört bl. a. att de erfarenheter som gjorts i andra länder bör tas till vara.

Bestämmelser om inskränkningar av biltrafik vid svåra luftföroreningar finns i dag bl. a. i Västtyskland, Holland och USA.

I *Västtyskland* finns sedan år 1974 en federal lag om skydd mot emissioner. Lagens syfte är att skydda människor, djur och växter från skadlig påverkan från den omgivande miljön. Lagen innehåller bl. a. bestämmelser om att biltrafiken får förbjudas vid svåra luftföroreningar. Med stöd av det bemyndigande som lagen innehåller har flera delstater utfärdat s. k. smogförordningar. Enligt förordningarna föreligger inversion när lufttemperaturen i ett luftskikt minst 700 meter över jordytan stiger med höjden, vindhastigheten på marknivå varit mindre än 3 meter per sekund under mer än 12 timmar och det inte är uteslutet att denna väderlek varar mer än 24 timmar. För fastställande av temperaturen i det övre luftskiktet får delstaten hjälp av den västtyska motsvarigheten till SMHI.

Om det vid inversioner förekommer olika angivna mängder av svaveldioxid, kvävedioxid och koloxid under viss tid, skall den federala myndigheten agera på visst sätt. Om föroreningshalterna inte är alltför stora, skall myndigheten varna allmänheten (varningsnivå). Varningen fyller två syften — att få till stånd en frivillig begränsning av biltrafiken och förbereda innevanorna på ett förbud. Vid varningsnivån förbjuds avfallsförbränning och eldande i öppna spisar. Simhallar sängs och värmekraftverken går över till att elda med svavelfattigt bränsle. Industrin förbereder sig för ett förbud. Vidare rekommenderar man innevanorna att begränsa bilkörning. Allmänheten upplyses om att varningsnivå gäller genom radio, TV och tidningar.

Om varningarna inte har haft någon effekt utan luftföroreningarna stiger ytterligare, införs förbud mot biltrafik inom vissa i förväg bestämda områden (larmnivå). I Västberlin motsvaras detta område (spärrområdet) av hela staden. I Hamburg finns två sådana spärrområden — ett på var sida av den genomgående europavägen E 6. I Västberlin och Hamburg gäller vid larmnivå att spärrområdet är avstängt för biltrafik mellan kl. 06.00—10.00 och 15.00—20.00. Förordningarna medger dock avstängning dygnet runt om föroreningssituationen skulle förvärras ytterligare. Vissa fordon, t. ex. eldrivna bilar, bilar med s. k. reglerad trevägskatalysator och fordon som används för vissa speciella ändamål, får köra trots att det råder förbud.

Sådana fordon är utmärkta med en dekal eller försedda med ett tillståndsbevis.

I Västberlin utfärdades förbud mot biltrafik under tre dagar vintern 1987. Utsläppen från trafiken minskade då med 90 % vad gäller koloxid och bly samt med 60 % vad gäller kväveoxid och partiklar.

I USA är motsvarande lagstiftning mot emissioner i första hand inriktad mot att begränsa utsläppen från fasta anläggningar. När det gäller biltrafiken strävar man i första hand att få till stånd en frivillig minskning av utsläppen genom samåkning m. m.

2.2 Förslag till åtgärder

Mitt förslag: Genom en särskild lag bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter som ger en kommun möjlighet att tillfälligt förbjuda person- och lastbilstrafik inom vissa områden i situationer då luftföroreningarna utgör ett akut hot mot människors hälsa.

Utredningens förslag, liksom det tidigare till lagrådet remitterade förslaget, har som framgår av vad jag tidigare anfört (avsnitt 1.2) en annan lagteknisk lösning än den jag nu har valt. Utredningens förslag och det remitterade förslaget innefattade en nära nog fullständig lagreglering av frågor som nu avses bli reglerade i förordning. I sak har utredningen föreslagit att förbudet skall omfatta alla motordrivna fordon, dvs. — förutom personbilar och lastbilar — bl. a. också bussar, motorcyklar, mopeder, traktorer, motorredskap och terrängmotorfordon.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till eller motsätter sig inte att biltrafik skall få förbjudas vid svåra luftföroreningar. En del remissinstanser är emellertid kritiska mot kommitténs förslag och menar att frågan måste beredas och övervägas betydligt mera ingående innan den kan leda till lagstiftning. Sådana och liknande synpunkter framförs av bl. a. riksåklagaren, vägverket och koncessionsnämnden för miljöskydd. Vad man främst vänder sig emot är att utredningen inte grundligare har utrett konsekvenserna i olika hänseenden av tillfälliga förbud mot biltrafik samt att frågor om gränsvärden och mätmetoder samt många praktiska problem lämnats obesvarade. Någon av de kritiska remissinstanserna menar att det inte finns ett tillräckligt underlag för att bedöma om det är påkallat med någon ändring eller komplettering av gällande lagstiftning. Några remissinstanser ifrågasätter behovet av åtgärder med hänvisning till det efter hand ökande antalet fordon med avgasrenande utrustning.

Skälen för mitt förslag: Som framgår av betänkandet ger gällande bestämmelser endast begränsade möjligheter att lokalt tillfälligt hindra biltrafikens utsläpp av farliga avgaser. De åtgärder som ligger inom det nuvarande regelverkets ram är sådana som har till syfte att få till stånd en mer permanent förändring av trafiken — främst s. k. trafiksanering och hastighetsbegränsningar. Dessa åtgärder är inte kopplade till en akut miljöbelastning.

För egen del finner jag det angeläget att det liksom i Västtyskland tillskapas en extraordinär möjlighet att skydda människors hälsa i situationer med extremt besvärliga luftföroreningar av tillfällig natur. Eftersom det är bil-

trafiken som står för den största delen av utsläppen i de områden som är särskilt utsatta är det nödvändigt att åtgärderna riktas just mot den. Genom att tillfälligt begränsa biltrafiken uppnår man ett snabbt och påtagligt resultat. Vid inversioner hindrar man ytterligare tillskott till föroreningarna.

Det är endast ett fåtal remissinstanser som mer uttalat ifrågasätter behovet av åtgärder med den inriktning jag nu föreslår. Gentemot dessa vill jag framhålla att den allmänna kännedom som vi i dag har om trafikens andel av de totala utsläppen av luftföroreningarna och dessa föroreningars negativa inverkan på människors hälsa måste anses utgöra tillräckligt underlag för mitt förslag till åtgärder. Jag vill i den frågan hänvisa till den faktaredovisning jag nyss lämnat (avsnitt 2.1).

Den katalytiska avgasreningen och de skärpta avgaskraven för lastbilar och bussar kommer att få stora positiva effekter. De totala utsläppen är dock beroende av en mängd faktorer såsom trafikutvecklingen och omsättningen på fordon samt hur den nya tekniken för avgasrening sköts och underhålls. Det kan inte uteslutas att en lagstiftning som ger möjlighet att besluta om tillfälliga bilförbud kan behövas också en bit in på 2000-talet, även om den huvudsakligen är motiverad av att man under 1990-talet skall kunna möta särskilt svåra luftföroreningar vid enstaka tillfällen.

Några remissinstanser har framhållit behovet av ytterligare utredning av de negativa konsekvenserna av ett förbud. I princip kan jag hålla med de remissinstanser som pekat på att den snabbanalys som utredningen låtit göra borde ha utvidgats. När det gäller de lokala och i viss mån regionala negativa konsekvenserna av ett förbud förutsätter jag att dessa blir belysta i samband med det noggranna planeringsarbete som måste göras innan det kan bli tal om att meddela något förbud. Det är alltså inte bara de positiva hälsoeffekterna av ett tillfälligt förbud som skall beaktas. Också de negativa konsekvenserna – intc minst från ekonomisk synpunkt för kommunens och regionens invånare samt näringsliv – bör ingå som ett moment i den bedömning som måste göras i varje enskild kommun inför ett beslut om att utnyttja möjligheten att tillfälligt förbjuda biltrafik vid svåra luftföroreningar.

Gentemot de remissinstanser som föreslagit fortsatt utredningsarbete i syfte att utreda de negativa konsekvenserna av ett förbud vill jag framhålla följande. Ett förbud på en gata eller väg eller inom ett större område där det i andra fall är tillåtet att köra bil kommer självfallet att innebära uppoffringar av olika slag även om förbudet bara gäller ett eller annat dygn. Dessa uppoffringars sammantagna omfattning och värde går emellertid knappast att fastställa oavsett vilka utredningsresurser man sätter till. Det går bara att konstatera att uppoffringarna är det pris som många måste betala för att inte äventyra vissa särskilt utsatta människors hälsa under en period med svåra luftföroreningar.

När det sedan gäller frågor om föroreningshalter, mätmetoder och en del problem av mer praktisk art återkommer jag till dessa senare i samband med att jag behandlar de närmare förutsättningarna för att förbud skall få meddelas och den närmare regleringen i övrigt (se avsnitt 2.4 och 3).

Mitt förslag innebär inte att den långsiktiga planeringen för en bättre luftkvalitet som nu pågår på många håll skall stanna av. Tillräckliga resurser

bör i första hand satsas på åtgärder som ger en allmän och permanent sänkning av luftföroreningarna. Sådana åtgärder kan genomföras bl. a. inom ramen för miljöskyddslagen (1969: 387). Storstadstrafikkommitténs övriga arbete har också gått ut på att ta fram ett samlat underlag för sådana åtgärder. Ett tillfälligt bilförbud är avsett endast för direkta nödsituationer.

Möjligheten att besluta om tillfälliga förbud innebär inte heller någon begränsning av tillämpningsområdet för lagstiftning med syfte att långsiktigt motverka luftföroreningar. Förbuden är inte avsedda att ersätta åtgärder enligt t. ex. miljöskyddslagen eller hälsoskyddslagen (1982: 1080).

Utredningen har föreslagit att förbudet skall omfatta motordrivna fordon, dvs. — förutom personbilar och lastbilar — bl. a. också bussar, motorcyklar, mopeder, traktorer, motorredskap och terrängfordon. För egen del anser jag att detta är att gå alltför långt. Bussar torde i allra högsta grad behövas för att klara kollektivtrafikens behov vid ett förbud. Antalet motorcyklar och mopeder och andra motordrivna fordon som enligt utredningens förslag skall omfattas av ett förbud är antagligen så litet att deras användning vid en föroreningssituation knappast torde påverka luftkvaliteten. Därtill kommer att bruket av motorcyklar och mopeder inte är särskilt stort under vintertid då det är särskilt aktuellt med ett förbud på grund av risken för inversioner i vissa områden (jfr avsnitt 2.1). Jag anser därför att förbudet kan inskränkas till att omfatta personbilar och lastbilar.

2.3 Beslutanderätten

Mitt förslag: Beslutanderätten läggs på kommunerna som själva under vissa angivna förutsättningar får avgöra om de vill utnyttja möjligheten att förbjuda biltrafik. Avsikten är att rätten att besluta om tillfälliga bilförbud åtminstone inledningsvis skall tillkomma endast Göteborgs kommun.

Utredningens förslag överensstämmer i princip med mitt.

Remissinstanserna: Omkring hälften av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget att kommunerna skall vara ansvarig myndighet utan erinran. Den andra hälften är mer eller mindre kritisk mot utredningsförslaget och anser att det är bättre om länsstyrelsen blir beslutande myndighet. Bland de kritiska remissinstanserna framhåller flera som en nackdel med förslaget att olika regler för biltrafiken kan komma att gälla vid en akut situation i ett sammanhängande geografiskt område. Starka allmänna skäl talar enligt dessa instanser för att tillämpningen av en förbudslag blir så enhetlig som möjligt.

Skälen för mitt förslag: Kommunernas arbetsuppgifter på miljöområdet har under senare tid breddats markant och flera kommuner har genom sina miljö- och hälsoskydds nämnder också påtagit sig ett större ansvar än vad gällande lagstiftning många gånger krävt. Nämnderna deltar aktivt i den fysiska planeringen samt undersöker och inventerar olika miljöproblem. De utarbetar miljövärdplaner, arbetar med remisser i miljöskyddsärenden,

samarbetar med länsstyrelsernas naturvårdsenheter samt tar ofta på eget initiativ upp olika miljöfrågor. Denna utveckling har varit positiv och in-
neburit att kommunerna numera utför en stor del av samhällets miljö-
vårdsarbete. När det gäller luftföroreningar har en del särskilt utsatta kommuner
under flera år kontinuerligt mätt luftkvaliteten och därigenom skaffat sig
goda kunskaper om lokalt förekommande luftföroreningar. Det finns såle-
des redan i dag hos flera kommuner en betydande erfarenhet av de frågor
som här aktualiseras.

En strävan från riksdag och regering under senare tid har också varit att ge
kommunerna en förstärkt roll och ett eget ansvar i miljöskyddsarbetet.
Miljö- och hälsoskyddsnämnderna är numera tillsynsmyndigheter enligt
miljöskyddslagen (1969: 387) i fråga om verksamheter som är anmälnings-
pliktiga och andra verksamheter som inte kräver tillstånd. Möjlighet finns
också för en kommun att ta över tillsynen över tillståndspliktiga verksam-
heter.

Kommunerna har också fått ett ökat ansvar för den lokala väghållningen
i tätorterna. Det trafikpolitiska beslutet år 1988 (prop. 1987/88: 50, TU 21,
rskr. 297) innebär att ytterligare omkring 80 kommuner skall förordnas till
väghållare enligt väglagen (1971: 948).

När det gäller reglering av trafik har kommunerna genom vägtrafikkun-
görelsen (1972: 603) bemyndigats att genom särskilda trafikregler för en viss
väg eller vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett visst område meddela
lokala trafikföreskrifter. Enligt lagen (1978: 234) om trafiknämnd skall upp-
giften inom kommunen handhas av en trafiknämnd. Kommunen kan välja
att inrätta en särskild trafiknämnd eller uppdra åt någon annan nämnd att
vara trafiknämnd.

Mot bakgrund av denna redovisning konstaterar jag att det ligger väl i linje
med övriga strävanden på miljö- och trafikområdena från såväl riksdagen
som regeringen att låta kommunerna få besluta om tillfälliga förbud mot
biltrafik.

Det finns också andra skäl för att låta kommunerna få beslutanderätten.
De föroreningssituationer som påkallar förbud mot biltrafiken uppkommer
ofta lokalt, t. ex. inom ett inversionsområde eller i en storstadskärna. För-
budet mot biltrafik har således karaktär av en lokal nödåtgärd. Lokala be-
tingelser i form av speciella topografiska och meteorologiska förhållanden i
förening med t. ex. väg- och gatunät samt industriutsläpp sätter också sin
speciella lokala prägel på problemet.

Genom att ge kommunerna beslutanderätten ser jag också fördelar såsom
ökade förutsättningar för en kommunal luftvårdsplanering och en förbät-
trad samordning av plan- och miljövårdsfrågorna. Också när det gäller möj-
ligheterna att lokalt påverka beslutsprocessen och besluten ser jag klara
fördelar med att låta kommunerna besluta. Dessutom gynnar mitt förslag ett
brett och aktivt kommunalt miljövårdsarbete nära medborgarna. Mycket av
remisskritiken mot att ge kommunerna beslutanderätten hänger samman
med att utredningsförslaget innebär att kommunerna själva skall avgöra när
det föreligger så svåra luftföroreningar att trafiken bör förbjudas. Om man
i stället på ett mer konkret sätt än vad utredningen föreslagit i en förordning
anger vissa grundläggande förutsättningar för ett förbud och låter regeringen

eller den myndighet regeringen bestämmer utfärda närmare föreskrifter för bestämmande av när luftföroreningar utgör akuta hälsorisker och dessutom föreskriver ett omfattande samrådsförfarande kan jag i motsats till vissa remissinstanser inte se att det finns några nackdelar med att lägga beslutanderätten på kommunerna.

Sammanfattningsvis anser jag övervägande skäl tala för att beslutanderätten läggs på kommunerna och att remissinstansernas farhågor med en sådan lösning är betydligt överdrivna. I likhet med utredningen anser jag alltså att det skall vara en uppgift för varje enskild kommun att avgöra om man vill utnyttja en rätt att tillfälligt förbjuda biltrafik. Som jag nämnt tidigare bör den rätten inledningsvis tillkomma Göteborgs kommun, där problemen visat sig vara stora. Inom många kommuner är luftföroreningarna inte särskilt alarmerande och inom andra orsakas föroreningarna av utsläpp från andra föroreningskällor. Vidare finns det kommuner som önskar använda tillgängliga resurser i första hand för andra typer av åtgärder som syftar till en mer generell sänkning av föroreningshalterna. Kommuner som vill utnyttja en rätt att förbjuda biltrafik måste vidare vara medvetna om att detta kräver att resurser anslås för bl. a. ett omfattande samråds- och planeringsarbete och att tillämpningen kräver noggranna överväganden och bedömningar i en mängd olika avseenden. Jag återkommer till detta i samband med att jag behandlar frågan om beredskapsplaner (avsnitt 3.2 och 3.3).

I likhet med utredningen anser jag att det inte är praktiskt möjligt för kommunfullmäktige att besluta om förbud. Denna uppgift bör i stället anförtros någon kommunal nämnd. Vilken nämnd som skall utses bör få beslutas av kommunfullmäktige i samband med att en beredskapsplan antas.

Med hänsyn till att ett beslut om förbud troligen måste fattas inom en begränsad tidsrymd är det inte alltid praktiskt möjligt att kalla in hela nämnden. Huvudprincipen är visserligen att en kommunal nämnd själv måste utöva sin beslutanderätt och att den inte får överlåta denna till någon annan utan stöd av författning. Av 3 kap. 12 § kommunallagen framgår emellertid att kommunfullmäktige kan ge nämnden rätt att delegera vissa grupper av ärenden. Nämnden kan sedan själv besluta om att utnyttja rätten att delegera på så sätt att den lämnar beslutanderätten till en särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i nämnden, till en enskild ledamot eller suppleant eller till en anställd hos kommunen.

Mitt förslag: För bestämmande och kontroll av när luftföreningar utgör akuta hälsorisker utfärdar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer närmare föreskrifter.

Utredningens förslag: Utredningen har inte föreslagit några närmare förutsättningar för när ett förbud skall få meddelas annat än att kommunen skall ha antagit en s. k. beredskapsplan. Utredningens förslag innebär att det skall vara en uppgift för den enskilda kommunen att utifrån de lokala förhållandena fastställa de kriterier på luftföreningssituationen som skall avgöra när förbud får utfärdas.

Remissinstanserna: Några remissinstanser är inne på tanken att staten mer påtagligt än vad utredningen föreslagit skall ange förutsättningarna för ett förbud. En del remissinstanser motsätter sig eller är ytterst tveksamma till att kommunerna själva skall avgöra när en särskilt svår luftföreningssituation föreligger. En del av dessa, bl. a. socialstyrelsen, anför att hälsogränserna inte är beroende av kommungränserna och att det är viktigt att likvärdiga kriterier gäller för bedömningen av när en luftförening är särskilt svår. Olika kommuners skilda ambitionsnivåer kan inte ensamma få avgöra om och när det kan uppstå för befolkningen negativa hälsoeffekter. Socialstyrelsen efterlyser en nationell gränsvärdeslista. Länsstyrelsen i Stockholms län m. fl. menar att det behövs nationella riktvärden för föreningsnivåerna och att gemensamma bedömningsgrunder bör utarbetas för hela landet. Göteborgs kommun uttrycker också önskemål om rekommendationer beträffande medicinska gränsvärden. Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att skillnader i gränsvärden mellan olika kommuner kan skapa oro och förvirring och dessutom minska beslutsmyndighetens trovärdighet. Några remissinstanser pekar också på att det för närvarande saknas riktlinjer för ett ändamålsenligt system att mäta luftkvaliteten i tätorter.

Skälen för mitt förslag: I likhet med flera remissinstanser anser jag att det finns ett behov av att likvärdiga kriterier används vid bedömningen när luftföreningarna innebär akuta risker för människors hälsa. Utgångspunkten för avgörandet måste vara akuta negativa hälsoeffekter fastställda utifrån medicinska och hälsomässiga bedömningar. Mitt förslag innebär därför att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer skall utfärda närmare föreskrifter om vilka luftföreningar som innebär akuta hälsorisker och om hur föreningarna skall mätas.

Enligt min mening bör också vissa andra generella förutsättningar gälla för att en kommun skall få förbjuda biltrafik. Först och främst måste det finnas en betydande sannolikhet för att ett förbud mot biltrafik verkligen kommer att leda till att situationen förbättras jämfört med om någon åtgärd inte vidtagits. Jag förutsätter därför att varje kommun på grundval av de erfarenheter som vunnits vid tidigare föreningstillfällen gör bedömningar av vilka förbättringar av luftkvaliteten som kan uppnås genom ett tillfälligt stopp för biltrafiken. Om man därvid konstaterar att några påtagliga förändringar knappast kan åstadkommas genom ett biltrafikförbud på grund av

att föroreningarna har andra orsaker än utsläpp från trafiken, bör kommunen självfallet inte besluta om ett sådant förbud.

Man kan också tänka sig situationer där ett biltrafikförbud kan ha en positiv effekt på så sätt att luftföroreningarna inte förvärras. Jag tänker då närmast på de områden som är utsatta för inversioner. Inom ett inversionsområde skulle ett förbud mot biltrafik innebära att föroreningssituationen inte förvärras.

Som en andra väsentlig förutsättning för ett förbud bör, såsom utredningen också varit inne på, gälla att de svåra luftföroreningarna kan förväntas bli någorlunda långvariga. Föroreningsepisoder på några timmar bör enligt min mening inte få föranleda förbud. Under så pass kort tid kan hälsoriskerna inte anses vara sådana att några större befolkningsgrupper riskerar hälsan. Den förväntade föroreningssituationen bör beräknas bestå under åtminstone ett dygn. Jag utgår från att kommuner som vill utnyttja förbudsmöjligheten i samråd med bl. a. SMHI utvecklar erforderlig teknik för denna typ av prognoser för aktuella områden.

Såsom utredningen har föreslagit bör förbud få meddelas endast om kommunen har antagit en beredskapsplan för en förbudssituation. Jag behandlar senare mer detaljerat beredskapsplanens syfte och innehåll (avsnitt 3.2).

Några remissinstanser tar upp frågan om ersättning vid ett förbud. Enligt Göteborgs kommun måste ett förbud ses som "force majeure". Om en kommun på grund av luftföroreningssituationen anser sig tvingad att förbjuda biltrafik måste enligt Göteborgs kommun var och en stå för sina egna kostnader. Något ersättningskrav på kommunerna för eventuella ekonomiska konsekvenser kan enligt kommunen inte bli aktuellt.

Jag har i denna fråga ingen annan uppfattning än Göteborgs kommun. Lika lite som ett beslut av länsstyrelsen enligt förordningen (1979: 1082) om lokala trafikföreskrifter i vissa fall att helt eller delvis förbjuda biltrafik på vissa vägar eller inom vissa områden vid svåra väderförhållanden kan föranleda skadeståndsskyldighet, bör ett beslut av kommunen att förbjuda biltrafik enligt den föreslagna lagstiftningen föranleda skadeståndsskyldighet för kommunen. Först om det är fråga om fel eller försummelse från kommunens sida aktualiseras bestämmelserna i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972: 207) om skadeståndsansvar för det allmänna.

2.5 Överträdelse av förbud

Mitt förslag: En polisman får rätt att hindra fortsatt färd om någon kör bil utan tillstånd inom det område som omfattas av ett förbud. Bestämmelser om bötesstraff, högst 1 000 kr., för överträdelse av förbudet meddelas i förordning.

Utredningens förslag överensstämmer med mitt fränsett att utredningen föreslagit att även behövliga straffbestämmelser tas in i lagen.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig i dessa frågor. De godtar i huvudsak utredningens förslag. Riksåklagaren väcker

frågan om den sanktion som utredningen föreslagit är tillräckligt ingripande. Han ser dock fördelar med den föreslagna påföljden genom att ordningsbotssystemet blir tillämpligt och menar att utfallet av den praktiska tillämpningen bör avvaktas innan någon strängare påföljd bör komma i fråga. Rikspolisstyrelsen anser att de eljest gällande parkerings- och stoppförbuden inte bör gälla vid förbud mot biltrafik vid svåra luftföroreningar.

Skälen för mitt förslag: För att ett förbud skall bli verkningsfullt krävs att överträdelse föranleder någon reaktion från samhällets sida. Som utredningen framhållit är de reaktioner som kan komma i fråga böter och hindrande av fortsatt färd.

Enligt min mening bör en överträdelse av ett förbud närmast ses som en sådan trafikförseelse som kan sonas med böter, högst 1 000 kr. Jag vill här hänvisa till vad som gäller enligt vägtrafikkungörelsen (1972: 603) där numera s. k. penningböter är huvudregeln (se prop. 1986/87: 34, TU 9, rskr. 75). Som bl. a. riksåklagaren varit inne på kan förseelserna då beivras genom ordningsbot. Föreskrifter härom kan meddelas i förordning.

Ett annat sätt att få förbudet verkningsfullt är att polisen hindrar fortsatt färd inom ett förbudsområde. Detta torde lämpligen ske genom att polismannen tar ifrån föraren bilnycklarna. Befogenheten att hindra fortsatt färd kräver en uttrycklig bestämmelse i lag.

3 Utformningen av föreskrifter med stöd av lagens bemyndiganden

I det följande kommer jag att ta upp några särskilda frågor som bör beaktas när föreskrifter med stöd av lagens bemyndiganden skall utformas. Jag berör därvid också mera allmänt hur de tillfälliga bilförbuden bör hanteras i kommunerna.

3.1 Förbudsområden och undantag från förbud

Ett förbudsområde bör utformas så att den genomgående trafiken inte onödigtvis hindras. Jag vill i detta sammanhang särskilt hänvisa till de bedömningar som min företrädare gjorde i den trafikpolitiska propositionen år 1988 om bilismen och lastbilstrafikens betydelse i olika hänseenden (prop. 1987/88: 50 s. 160–164). Bara några dagars förbud mot biltrafik på någon viktig genomfartsled kan förorsaka stora ekonomiska skador för t. ex. en tillverkningsindustri med moderna metoder för material- och produktionsstyrning. Det kan inte heller begäras att en enskild kommun också skall behöva överväga vilka negativa konsekvenser ett förbud kan få för enskilda och näringsliv som har sitt verksamhetsområde långt utanför kommungränsen – kanske i en helt annan del av landet.

Även om ett förbud mot biltrafik har meddelats bör gator och vägar inom ett förbudsområde få användas av polis- och tullpersonal, personal vid kustbevakningen, läkare, distriktsköterskor, barnmorskor eller veterinärer i deras yrkesutövning, för transport av sjuka personer till och från läkare eller sjukvårdinrättning, handikapptransporter, av statlig brandkår eller kom-

munal räddningstjänst, i väghållningsarbete eller liknande arbete på eller vid vägen, och i andra trängande fall.

När det gäller undantag för vissa kategorier av bilar anser jag liksom utredningen att sådana undantag bör få bestämmas av kommunen. De kategorier det kan bli aktuellt att göra undantag för kan vara t. ex. taxibilar, skolskjutsar, distributionsbilar till dagligvaruhandeln och lastbilar för transporter till eller från en på orten viktig industri. Man kan också tänka sig att förbudet utformas på det sättet att det omfattar endast privata personbilar, dvs. personbilar som inte körs i yrkesmässig trafik. Det kan också bli aktuellt att särskilt angivna grupper undantas. Det är viktigt att kommunen utformar förbuden på ett för allmänheten begripligt sätt.

Rätten att i förväg göra undantag från förbudet kan kommunen utnyttja till att själv välja ambitionsnivå för hur mycket trafik som kan accepteras i en förbudssituation och vilka konsekvenser för samhället i övrigt som är godtagbara. Undantagen kan tidsbegränsas eller förenas med andra särskilda villkor.

När det gäller undantagen för enskilda fall och vilka bedömningsgrunder som därvid skall tillämpas bör utgångspunkten vara att så få undantag som möjligt skall meddelas.

3.2 Beredskapsplan

Ett förbud mot biltrafik får inte komma som en överraskning för kommuninvånarna. Förbudsområdena skall därför vara fastställda i förväg och invånarna skall vara informerade. I likhet med utredningen anser jag att förbudsområdena bör anges i en beredskapsplan. Det bör i princip vara möjligt att meddela förbud för samtliga vägar och gator inom ett eller flera områden. Därvid bör givetvis genomfartstrafikens behov beaktas (avsnitt 3.1).

Såsom utredningen funnit kan det vara lämpligt att ange flera förbudsområden. Därigenom kan kommunen i en farlig situation beroende på luftföroreningarnas allvarlighetsgrad och spridning välja i vilket område förbud bör gälla. För att beredskapsplanen inte skall bli alltför omfattande och svårtolkad för allmänheten bör emellertid antalet förbudsområden vara begränsat. Vidare bör förbudsområdena anges på ett för allmänheten lättfattligt sätt.

Storleken och den exakta bestämningen av förbudsområdet är av stor betydelse för hur stor påverkan ett förbud får för samhällslivet. Ju större området är, desto större negativa effekter kan förväntas. Ett förbudsområde bör inte vara alltför litet om ett förbud skall få avsedd effekt. När kommunen bestämmer ett förbudsområde bör självfallet erfarenheterna från tidigare situationer med besvärliga luftföroreningar tas till vara. Kunskaper om var luftföroreningar brukar lokaliseras skall naturligtvis utnyttjas.

När kommunen har antagit en beredskapsplan krävs en viss informationsinsats. De allmänna kraven på informationen bör lämpligen preciseras i förordning. I den mån ytterligare information är önskvärd finns det ingenting som hindrar att beredskapsplanen behandlar hur detta skall ske. Någon särskild föreskrift härom torde enligt min mening knappast behövas. Läns-

styrelsen, polismyndigheten, trafikhuvudmän, kollektivtrafikföretag och intilliggande kommuner får förutsättas ha varit så inblandade i planeringsarbetet att de i de flesta fall är väl insatta i frågan.

I ett föroreningsläge när det finns anledning att befara att ett förbud är förestående (varningsläge) är det viktigt att det finns ett fastlagt schema för vilka informationsåtgärder som skall vidtas. Detta schema bör framgå av beredskapsplanen. Informationen till allmänheten och samarbetet med radio och TV bör vara noga planerat. Informationen går ut på att varna och att förbereda alla på ett förbud.

Det är viktigt att informationen uppfattas såsom allvarligt menad. Alla måste förstå att det föreligger en uppenbar risk för ett biltrafikförbud om inte trafiken minskar omgående. Informationens syfte är i första hand att undvika att sådana föroreningshalter som utlöser ett förbud skall uppkomma. I ett varningsläge bör regelbunden information ges via lokalradion och i regionala nyhetsprogram i TV. Det är också tänkbart att bilisterna informeras med hjälp av elektroniska informationstavlor längs de större trafiklederna. Informationen måste gå ut på att förmå främst privatbilisterna att minska sitt bilåkande. Informationen bör vidare uppmana till samåkning, ökat resande med kollektivtrafik och undvikande av bilåkande under högtrafik.

Jag är medveten om att det krävs ett stort mått av "miljömognad" hos kommuninnevånarna för att sådan information skall få effekt. Beredskapsplanens existens och hotet om ett biltrafikförbud kommer emellertid enligt min bedömning att medföra att en sådan mognad uppstår och förstärks. Många människor kommer säkerligen att inse det allvarliga i situationen och hörsamma uppmaningarna. En beredskapsplan har också det vidare syftet att skapa en miljömedvetenhet hos befolkningen i särskilt utsatta områden och genom i första hand frivilliga åtgärder få till stånd förbättringar av luftkvaliteten när detta behövs.

Förutom informationsåtgärder bör planen beskriva vilka andra åtgärder kommunen skall vidta när ett förbud är nära förestående. Kommunen kan t. ex. utfärda generella dispenser från gällande parkeringsföreskrifter inom vissa områden och tillåta gratis parkering på lämpliga parkeringsplatser utanför förbudsområdena. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag till författningsändringar som möjliggör detta.

Redan inför ett varningsläge bör kommunen i samråd med kollektivtrafikföretagen ha planerat hur kollektivtrafiken kan förstärkas. Dessa företag måste fortast möjligt få fram extra fordon och förare. Näringslivet måste ha förberett nedskärningar i driften. Genom planering i samband med utarbetandet av beredskapsplanen kan företag t. ex. ha vidtagit åtgärder som underlättar för vissa anställda att arbeta i bostaden eller att ha s. k. flexitid. Vidare bör företagen ha planerat för att minska de egna transporterna samt medverkat till att organisera samåkning. I ett varningsläge förutsätts att vissa sådana planerade åtgärder vidtas och att andra förbereds för att kunna genomföras vid ett förbud. Vad jag nu har sagt om näringslivet gäller självfallet också statlig och kommunal verksamhet och vad jag har sagt om information m. m. i ett varningsläge gäller givetvis också i en förbudssituation.

En beredskapsplan kan tänkas innehålla två olika åtgärdsnivåer inför en förbudssituation. I det första steget kan biltrafiken förbjudas endast mellan

vissa angivna klockslag eller avse endast t. ex. personbilar. I ett andra steg, när luftföroreningar når extremt höga värden, kan förbudet vara heltäckande och omfatta t. ex. både person- och lastbilar under hela dygnet. En sådan ordning kräver emellertid ytterligare omfattande planering hos kommunen och alla andra som berörs av ett förbud. Ett utvidgat förbud kräver också mer information och skyltning eftersom risken för missuppfattningar om förbudets omfattning ökar. Kommunerna bör därför noga överväga om det behövs olika åtgärdsnivåer.

Det bör enligt min mening stå varje kommun fritt att själv välja gränsvärden för när information till allmänheten skall ges, dvs. när varningsläget skall anses inträda. Värdena, som bör framgå av beredskapsplanen, torde bestämmas med utgångspunkt i de som gäller för ett förbud och en bedömning av hur föroreningssituationen kan utvecklas. Vidare måste beaktas hur lång tid det kan ta innan utfärdade varningar kan tänkas få effekt.

Som framgår av vad jag anfört tidigare bör beredskapsplanen också ange vilka personbilar och lastbilar som generellt skall undantas från förbudet.

Enligt min mening är det viktigt att beredskapsplanen kontinuerligt hålls à jour. Samhället genomgår ständigt förändringar och beredskapsplanen måste hela tiden anpassas till nya förhållanden. Det samrådsförfarande och utställande av förslag till beredskapsplan som jag strax skall behandla bör därför äga rum inte bara innan en plan antas utan också innan den ändras.

3.3 Samrådsförfarande och utställande av planförslag

Enligt utredningen bör kommunen innan en beredskapsplan antas samråda med berörda myndigheter, organisationer och företag som väsentligt kommer att beröras av ett förbud. Därvid bör utredas vilka eventuella frivilliga inskränkningar i utsläppen som kan göras vid svåra luftföroreningar. Förslaget till beredskapsplan bör vidare ställas ut för att allmänheten skall få tillfälle att ge synpunkter på förslaget.

Vid remissbehandlingen har de flesta remissinstanserna understrukit behovet av ett samrådsförfarande. De har i regel inte haft något att erinra mot att förslaget till beredskapsplan ställs ut.

För egen del vill jag framhålla att ett förbud mot biltrafik i en storstad påverkar en mängd områden i samhällslivet lokalt och regionalt. Betydande störningar kan förmodas uppkomma inom så gott som samtliga områden. Det kan inte uteslutas att ett lokalt förbud också får nationella konsekvenser.

Dessa störningar måste redovisas i kommunens beslutsunderlag. Företags- och samhällsekonomiska konsekvenser måste beaktas och ställas mot de positiva hälsoeffekterna av ett biltrafikförbud. Det är väsentligt att alla effekter kommer med i den analys som kommunen skall göra innan det kan bli aktuellt att besluta om en beredskapsplan. Det blir ytterst en bedömningsfråga om nackdelarna är acceptabla i förhållande till vad man kan uppnå genom ett förbud. Ett samrådsförfarande syftar till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt.

Inom transportsektorn finns i dag en väl utvecklad metod för att få fram samhällsekonomiska beslutsunderlag som kommunerna bör kunna använda sig av. Inom hälso- och sjukvårdsområdet är det sannolikt svårare att

göra liknande bedömningar. Även på det området bör emellertid redan vunna erfarenheter kunna tas till vara och metoderna utvecklas.

Förutom samhällsekonomiska bedömningar bör företagsekonomiska och kommunalekonomiska bedömningar ingå i beslutsunderlaget. När det gäller de företagsekonomiska bedömningarna är det viktigt att understryka att också faktorer som personalens hälsa bör beaktas och inte bara företagets kostnader och intäkter. I den kommunalekonomiska bedömningen bör tas med sådana effekter som påverkar kommunens finanser.

Kommunens skyldighet att samråda med olika berörda bör framgå direkt av förordning. Utredningen har föreslagit obligatorisk samrådsskyldighet med länsstyrelsen, huvudman som avses i lagen (1978: 438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik (trafikhuvudman), polismyndighet, kommuner som berörs av planen, statens naturvårdsverk, trafiksäkerhetsverket och vägverket. För egen del anser jag att obligatoriskt samråd med trafiksäkerhetsverket och statens naturvårdsverk inte behövs. Jag utgår från att det finns tillräcklig kompetens när det gäller trafiksäkerhetsfrågorna inom de kommuner som kan tänkas vilja anta en beredskapsplan. Inom länsstyrelserna finns också miljövårdskompetens. Därför behövs knappast obligatorisk samrådsskyldighet med naturvårdsverket.

Även landstingskommunen bör tas med i samrådsförfarandet. Ett lämpligt organ för detta samråd kan vara den hälso- och sjukvårdsnämnd som avses i 10 § hälso- och sjukvårdslagen (1982: 783). Samrådet bör i första hand syfta till att få fram underlag som gör det möjligt att beräkna hur många av kommuninvånarna som påverkas vid svåra föroreningar och hur allvarliga besvären brukar vara.

Samrådet med de kommuner som genom sitt läge kommer att beröras av planen är viktigt. Samrådet får en särskild betydelse om en grannkommun där svåra luftföroreningar förekommer inte har för avsikt att upprätta en beredskapsplan. De kommuner som vill använda sig av biltrafikförbud bör också innan beredskapsplanen antas vara skyldiga att samråda med andra som har ett väsentligt intresse av hur planen utformas. Jag avser då liksom utredningen större industrier eller företrädare för lokala industriföreningar men också företrädare för statlig och kommunal verksamhet, såsom postverket och televerket, kommunala bolag och skolor m. fl. Dessa kan ha synpunkter på t. ex. avgränsningen av förbudsområdet och tidpunkterna för ett förbud.

Samrådet syftar också allmänt till utbyte av information och synpunkter. Ett sådant samråd kan leda fram till att andra åtgärder än biltrafikförbud bör övervägas. Jag tänker mig sålunda att t. ex. ett industriföretag frivilligt kan erbjuda sig att stänga en starkt luftförorenande anläggning under en föroreningsperiod mot att kommunen inte använder sig av den möjlighet att kunna förbjuda biltrafik som den föreslagna lagstiftningen innebär. Samrådet blir härigenom också ett forum för diskussion om vilka frivilliga åtgärder som kan vidtas.

Jag anser vidare att samrådet bör dokumenteras. Skälet härtill är främst att det utarbetade beslutsunderlaget skall kunna kontrolleras.

Liksom utredningen anser jag att det bör finnas möjlighet också för andra än de som omfattas av kommunens samrådsskyldighet att ge synpunkter på

planens innehåll. Det kan t. ex. vara fråga om idcella föreningar och enskilda som inte ryms inom samrådskretsen. Kommunen bör därför vara skyldig att ställa ut förslaget till beredskapsplan. De bestämmelser som gäller enligt plan- och bygglagen (1987: 10) för utställningsförfarandet beträffande detaljplan kan lämpligen tjäna som förebild.

Utställningen bör hållas i lokaler som är öppna under sådana tider att medborgarna kan ta del av planförslaget. Utställningen kan ordnas på flera platser samtidigt. Det är naturligtvis en fördel om förslaget kan ställas ut i de områden som berörs. Det bör också finnas möjlighet för allmänheten att någonstans ställa frågor om planens innebörd.

Vad jag nu har förordat om samråd bör också gälla i fråga om ändringar av beredskapsplanen. Om det är fråga om ändringar av mindre omfattning bör samrådet kunna begränsas och kommunen behöver inte heller ställa ut förslaget.

För att ett förbud skall bli verkningsfullt fordras tillgång till statliga resurser, t. ex. polis, och möjligheter till omprioriteringar av kollektivtrafiken i hela länet. Sålunda kommer åtgärderna vid ett förbud inte att kunna begränsas till en kommun och det kan uppstå situationer när det krävs en prioritering av statliga och andra resurser mellan flera kommuner som samtidigt inför förbud. För att åstadkomma den avsedda effekten och för att på bästa sätt kunna utnyttja befintliga resurser fordras en samordnad riskbedömning och samordnade åtgärder inom länet. Jag ser det därför som mycket viktigt att länsstyrelsen och de intilliggande kommunerna ges ett betydande inflytande dels när det gäller frågan om någon beredskapsplan över huvud taget skall antas, dels när det gäller utformningen av de kommunala beredskapsplanerna. Länsstyrelsen har till uppgift att bevaka att de regionala samordningsintressena tillgodoses. Kommunerna får i samband med samrådsförfarandet noga överväga om man berörs av den förestående beredskapsplanen i den angränsande kommunen i en sådan omfattning att man bör upprätta en egen beredskapsplan.

Beredskapsplanen bör antas av kommunfullmäktige. I samband härmed bör fullmäktige utse dels en kommunal nämnd med uppgift att vid behov meddela biltrafikförbudet, dels en kommunal nämnd med uppgift att pröva frågor om särskilda tillstånd. De utsedda nämnderna får i sin tur, om fullmäktige medger det, delegera beslutanderätten. Samma ordning bör gälla för hur biltrafikförbudet skall fattas och för hur det skall upphöra att gälla.

En beredskapsplan som inte längre behövs bör upphävas. Beslut om detta bör fattas av kommunfullmäktige efter det att de som kommunen samrått med i samband med planens tillkomst beretts tillfälle att yttra sig. Information om upphörande av en beredskapsplan bör ges på samma sätt som när planen antogs.

3.4 Biltrafikförbudets kungörande och utmärkande

Utredningen har redovisat två alternativ för när ett beslut om biltrafik skall börja gälla. Det ena alternativet innebär att beslutet skall gälla omedelbart när det fattas. Det andra alternativet innebär att den kommunala nämnd som har att fatta beslutet anger en viss tid när förbudet skall börja gälla.

För egen del anser jag att endast det andra alternativet bör komma i fråga och att det bör föreskrivas att det måste gå minst två timmar från beslutets kungörande till dess att det blir gällande. Skälet härför är att kommuninnevånare och andra måste beredas tillfälle att ta sig ut med bilen ur ett förbudsområde eller ordna med lämplig parkeringsplats inom området.

För kungörande av lokala trafikföreskrifter finns särskilda bestämmelser i vägtrafikkungörelsen (1972: 603). Dessa bestämmelser kan inte tillämpas beträffande sådana biltrafikförbud som föranleds av farliga luftföroreningar. Inte heller kan det bli aktuellt att tillkännage sådana beslut i någon författningssamling. Den enda möjlighet som finns att snabbt få ett förbud kungjort är att få beslutet uppläst i radio och TV. Som utredningen påpekat finns i enlighet med 6 § 3 stycket radiolagen (1966: 755) i programföretagen Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Lokalradio AB avtal med staten föreskrivet en skyldighet att på begäran av en myndighet sända meddelanden till allmänheten.

Förbudet bör också vara utmärkt genom vägmärken. Kostnaderna för vägmärkena och deras uppsättning får falla på kommunerna.

De person- och lastbilar som får köra inom ett förbudsområde trots förbudet måste vara utmärkta på visst sätt. Det kan vara lämpligt att de fordon som har generella eller särskilda tillstånd förses med en särskild dekal eller annat märke i vindrutan. Märket skall underlätta övervakning och kontroll men bör inte ha någon särskild rättsverkan. Bilar som är försedda med märken skall således inte behöva stoppas av polis för kontroll av tillståndet. På märket bör bilens registreringsnummer anges i syfte att förhindra att märken flyttas från ett fordon som har tillstånd till ett fordon som saknar tillstånd.

Någon utmärkning behövs givetvis inte på fordon av vars yttre det klart framgår att de får framföras trots förbudet, t. ex. "målade" polisbilar och ambulanser.

3.5 Överklaganden

Utredningen har föreslagit att beredskapsplanen liksom förbudsbeslut skall få överklagas genom kommunalbesvär och att beslut om särskilda tillstånd skall få överklagas hos länsrätt och kammarrätt.

De flesta remissinstanser som tillstyrker utredningens förslag i huvudfrågan har i regel inget att erinra mot utredningens förslag om överklaganden. Några remissinstanser har ansett att beredskapsplanen skall få överprövas av länsstyrelsen och regeringen i den ordning som i allmänhet gäller för allmänna förvaltningsärenden. Länsstyrelsen i Örebro län har ifrågasatt det meningsfulla i en rätt att få överklaga beslut om förbud eftersom förbudet sannolikt har upphört innan någon överprövning hunnit ske.

För egen del får jag anföra följande. Inom förvaltningsrätten skiljer man mellan kommunalbesvär och överklaganden av förvaltningsbeslut. De båda ordningarna för att överklaga kan inte användas jämsides i samma sak. De i kommunallagen meddelade reglerna om kommunalbesvär gäller nämligen bara om inte något annat är särskilt föreskrivet. Genom kommunalbesvär kan man överklaga både beslut av fullmäktige och beslut av förvaltande

organ, dvs. kommunstyrelsen och andra nämnder. Även beslut som fattats av arbetsutskott och tjänstemän m. fl. efter delegering från en nämnd kan överklagas på detta sätt. En i 7 kap. 2 § kommunallagen upptagen bestämmelse stadgar dock förbud mot besvär över nämndbeslut av rent förberedande eller verkställande art.

Genom överklagande av förvaltningsbeslut kan talan föras mot beslut av kommunala organ i de fall en särskild överklagandeordning anges i någon specialförfattning.

Några karaktäristiska drag för den ordning som gäller för överklagande av förvaltningsbeslut bör särskilt framhållas. Överklagningsinstitutet, som har sitt ursprung i den statliga förvaltningen, har som främsta syfte att tillgodose den enskilda partens behov av rättsskydd. När en sådan ordning för överklagande har anvisats som rättsmedel, har det som regel varit fråga om utpräglad myndighetsutövning mot enskilda. Genom överklagandet kan inte bara beslutets laglighet utan även dess lämplighet prövas. Myndigheten som prövar överklagandet kan sätta ett nytt beslut i det överklagades ställe.

Kommunalbesvärslagarna finns i 7 kap. 1 § kommunallagen. Vad som utmärker den kommunala besvärprocessen är till en början att alla kommunmedlemmar är besvärberättigade och inte bara sakägarna som vid överklagande av ett förvaltningsbeslut. Ett annat särdrag gäller överprövningens innehåll. En prövning av beslutets lämplighet är i princip utesluten, utan prövningen är begränsad till rättsfrågor. Besvärsmyndigheten har inte rätt att sätta ett nytt beslut i stället för det överklagade beslutet. Prövningen är nämligen kassatorisk, varmed förstås att det överklagade beslutet bara kan upphävas. Genom rättsutvecklingen har kommunalbesvär kommit att bli nästan uteslutande ett instrument för kommunmedlemmarnas kontroll av den kommunala verksamheten från offentlighetsrättslig synpunkt. Huvudsyftet är alltså inte att värna om de enskildas rättsskydd.

Ordningen för att överklaga avgör om förvaltningslagen (1986: 223) blir tillämplig på den kommunala myndighetens handläggning eller inte. Förvaltningslagen gäller nämligen inte i alla delar ärenden hos kommunal myndighet, om ärendet avgörs genom beslut som överklagas genom kommunalbesvär (31 §).

I likhet med vad som gäller för de flesta förvaltningsmål har det även i kommunalbesvärsmål införts krav på prövningstillstånd för fullföljd av talan till regeringsrätten. Kammarrätterna är prövningsinstans närmast under regeringsrätten. Länsstyrelsernas tidigare befattning med kommunalbesvärsmålen har numera upphört.

I gällande rätt är de restriktivt utformade kommunalbesvärerna i regel det enda ordinära rättsmedlet vid överklagande av kommuners valda församlingars beslut. Med tanke på den kommunala självstyrelsen är det inte godtagbart att en statlig besvärsmyndighet ersätter ett beslut av en kommunal församling med ett helt nytt beslut i sak.

Mot bakgrund av vad jag sålunda redovisat finner jag att övervägande skäl talar för att beredskapsplanen inte skall få överklagas på annat sätt än genom kommunalbesvär.

När det gäller möjligheten att överklaga ett förbud ansluter jag mig till de synpunkter som länsstyrelsen i Örebro län har fört fram. Enligt min mening

torde en möjlighet att överklaga ett sådant beslut sakna mening. Innan frågan har hunnit avgöras av en högre instans torde förbudet i de flesta fall ha upphört att gälla. Jag anser således att ett beslut att meddela biltrafikförbud inte skall få överklagas.

En kommunal nämnds beslut om särskilda tillstånd bör däremot få överklagas. Det är här fråga om myndighetsutövning mot enskild. Ett sådant förvaltningsbeslut bör få överklagas för att tillgodose den enskildes behov av rättsskydd. Jag delar utredningens uppfattning att länsstyrelsen och kammarrätten bör vara de instanser som överprövar beslutet.

3.6 Resursfrågor

Om en kommun vill använda sig av den nya möjligheten till tillfälliga förbud och får rätt till detta kommer även en del statliga myndigheter att beröras. Vid upprättandet av beredskapsplanen kommer sålunda länsstyrelserna att medverka. Även polismyndigheterna och vägverket skall ges möjligheter att lämna synpunkter på beredskapsplanen. Dessa myndigheters medverkan i detta sammanhang är emellertid av tillfällig natur och i övrigt av så begränsad omfattning att den utan vidare kan klaras inom ramen för nuvarande resurser.

Övervakningen av ett förbud kräver medverkan av polismyndigheten. Förbudet innebär emellertid samtidigt att polisens normala trafikövervakande uppgifter minskar. Några ökade kostnader torde därför inte uppkomma för polismyndigheten. Detsamma gäller i fråga om åklagare och domstolar.

Kommunfullmäktiges beslut om antagande av beredskapsplanen skall kunna överklagas genom kommunalbesvär hos kammarrätten. Vidare skall kommunens beslut om särskilda tillstånd kunna överklagas till länsstyrelse och kammarrätt. Det måltillskott det här kan röra sig om torde emellertid vara helt försumbart.

4 Ikraftträdande

Den nya lagen bör träda i kraft den 1 januari 1991.

Antar riksdagen lagförslaget, avser jag att snarast återkomma till regeringen med de förslag till förordningar som behövs.

5 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom kommunikationsdepartementet upprättats ett förslag till lag om tillfälliga bilförbud.

När det gäller frågan om detta nya förslag bör remitteras till lagrådet vill jag framhålla att de bestämmelser i lagförslaget som endast innehåller bemyndiganden inte faller inom lagrådets granskningsområde. 1 och 2 §§ i det nya förslaget är av den karaktären. När det gäller 3 § anser jag att förslaget är av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

6 Hemställan

Prop. 1989/90:143

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen
dels föreslår riksdagen att anta förslaget till lag om tillfälliga bilförbud,
dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i avsnitt 3 har anfört om
den ytterligare författningsregleringen.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att
genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för
den åtgärd och det ändamål som han har hemställt om.

Sammanfattning av betänkandet

Prop. 1989/90: 143
Bilaga 1

Vi har fått till uppgift att utarbeta förslag till ändrad eller ny lagstiftning som ger kommunerna möjlighet att tillfälligt förbjuda eller begränsa biltrafiken när luftföroreningsituationen är speciellt besvärande. Syftet torde vara att skapa möjlighet att i sådana situationer vidta extraordinära åtgärder för att skydda människors hälsa.

I detta betänkande lägger vi fram förslag till en lag om förbud mot trafik med motordrivet fordon vid särskilt svåra luftföroreningar. Vidare redovisar vi vissa synpunkter och ställningstaganden beträffande gränsvärden för luftföroreningshalter samt för mätning och prognostisering av föroreningar i luften. Ett förbud mot biltrafik kan komma att medföra vittgående olägenheter för enskilda och samhället. Tiden har inte medgett att vi närmare analyserat sådana konsekvenser. En förenklad beskrivning av tänkbara effekter är intagen som bilaga till detta betänkande.

Den föreslagna lagstiftningen innebär att en kommun skall få rätt att vid särskilt svåra luftföroreningsituationer tillfälligt förbjuda trafik med motordrivet fordon inom vissa områden. För att kommunen skall erhålla denna rätt krävs att det inom kommunen har upprättats en beredskapsplan för särskilt svåra luftföroreningsituationer. Planen måste vara antagen av kommunfullmäktige. Av beredskapsplanen skall det framgå vilka förutsättningar beträffande föroreningshalter och väderläge som skall föreligga för att en särskilt svår luftföroreningsituation skall anses vara för handen. Det skall alltså ankomma på den enskilda kommunen att utifrån de lokala förhållandena fastställa de kriterier på luftföroreningsituationen och dess förutsedda utveckling som skall avgöra när förbud mot trafik med motordrivet fordon kan utfärdas.

Av beredskapsplanen skall vidare framgå de nödvändiga förberedelseåtgärderna och huvudragen av den organisation som krävs vid ett förbud. De vägar och gränserna för de områden som kan omfattas av förbud skall vara angivna i planen. Planen skall också uppta en beskrivning av vilka åtgärder som skall vidtas för att lindra de negativa konsekvenserna av ett förbud.

Det kan förutsättas att undantag från ett förbud måste förekomma i viss utsträckning. Planen skall därför uppta under vilka förutsättningar undantag skall medges. Genom att kommunen sålunda får bestämma hur undantag skall beviljas ges den möjlighet att meddela såväl individuella som generella undantag och kan på så sätt bl. a. reglera vilken omfattning ett förbud får på den totala trafikvolymen. Det blir alltså möjligt för den enskilda kommunen att tillämpa lagen med en betydande grad av flexibilitet.

Innan kommunen fastställer innehållet i beredskapsplanen skall den vara skyldig att ha omfattande samråd. Under planarbetet skall samråd ske med andra kommuner som berörs och med länsstyrelser inom regionen. Samrådsskyldigheten gäller även mot trafikhuvudmän och polismyndighet. Vidare skall kommunen vara skyldig att samråda med statens naturvårdsverk, trafiksäkerhetsverket och vägverket. För att bereda allmänheten möjlighet att påverka innehållet i planen skall planförslaget ställas ut till offentlig granskning. Avsikten med samrådsförfarandet och utställandet är bl. a. att tillförsäkra kommunen det bästa möjliga beslutsunderlaget. Samrådsförfa-

randet skall dessutom bidra till att skillnader mellan olika kommuner inom en region i fråga om gränsvärden m. m. i möjlig mån undviks.

Enligt lagförslaget skall en kommunal nämnd som kommunfullmäktige bestämmer ta ställning till om de i planen angivna förutsättningarna för ett förbud i ett visst läge är uppfyllda och om så befinnes vara fallet besluta om förbud. Om kommunfullmäktige beslutar det får nämnden uppdra åt ett utskott, en ledamot eller en anställd hos kommunen att på nämndens vägnar fatta beslut om förbud.

Ett förbud skall kungöras genom att det läses upp i radio eller TV. Vidare måste förbudet utmärkas med vägmärken vid gränserna för det område där det skall gälla.

Den som överträder ett förbud kan dömas till böter. Fortsatt färd i strid mot ett förbud skall hindras av polis.

Förslag till

Lag om förbud mot trafik med motordrivet fordon vid särskilt svåra luftföroreningar

Härigenom föreskrivs följande

1 § Vid särskilt svåra luftföroreningssituationer får en kommun utan hinder av i övrigt gällande bestämmelser besluta om tillfälligt förbud mot trafik med motordrivet fordon på vissa vägar eller inom vissa områden av kommunen.

Förbud får meddelas endast om kommunen har antagit en beredskapsplan för särskilt svåra luftföroreningssituationer.

2 § En beredskapsplan för särskilt svåra luftföroreningssituationer skall behandla de grundläggande förutsättningarna för att förbud enligt denna lag skall få meddelas, de nödvändiga förberedelseåtgärderna och huvuddragen av den organisation som krävs vid förbud. I enlighet härmed skall planen uppta bl. a.

a) uppgift om de ämnen vars koncentration i luften skall vara bestämmande för bedömningen av huruvida en särskilt svår luftföroreningssituation föreligger,

b) vilket gränsvärde, som vid denna bedömning skall gälla för respektive ämne, samt på vilket sätt, hur ofta och på hur många ställen mätning av dessa ämnen skall ske,

c) vilket faktaunderlag som skall ligga till grund för bedömningen av den aktuella vädersituationen och utvecklingen av denna,

d) vilka förutsättningar som, vid en sammantagen bedömning av vädersituationen och dennas utveckling samt de aktuella föroreningshalterna, skall vara uppfyllda för att förbud skall få meddelas,

e) de särskilda gator och vägar eller gränserna för det eller de områden där förbud kan komma att gälla,

f) hur förberedande information till allmänheten, närliggande kommuner, trafikhuvudmän, polisen och andra berörda myndigheter, m. fl. skall organiseras,

g) beskrivning av åtgärder som skall vidtas för att lindra påfrestningarna på samhällslivet vid ett förbud,

h) vilka organ inom kommunen som har ansvar för respektive åtgärd,

i) vilken kommunal nämnd som enligt 8 § har att besluta om förbud,

j) hur ett förbud skall komma till allmänhetens kännedom,

k) under vilka förutsättningar undantag som avses i 10 § andra stycket kan medges samt

l) vilken kommunal nämnd som enligt 10 § andra stycket har att pröva frågor om undantag.

3 § När ett förslag till beredskapsplan upprättas skall kommunen samråda med de länsstyrelser, trafikhuvudmän, polismyndigheter och kommuner som berörs av planen. Samråd skall också ske med statens naturvårdsverk, trafiksäkerhetsverket och vägverket. Andra som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

4 § Innan förslaget till beredskapsplan antas, skall det ställas ut till granskning under minst fyra veckor. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden.

Kungörelse om förslagets utställande skall före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå var utställningen äger rum samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget skall lämnas.

5 § Bestämmelserna i 3 och 4 §§ gäller även i fråga om ändringar i beredskapsplanen.

Om ett förslag till ändring av beredskapsplanen är av endast begränsad omfattning får kommunen begränsa samrådet och underlåta att ställa ut förslaget.

6 § Beredskapsplanen antas av kommunfullmäktige.

7 § När kommunfullmäktige har antagit beredskapsplanen skall den tillställas berörda grannkommuner, länsstyrelser, trafikhuvudmän och polismyndigheter samt regeringen, statens naturvårdsverk, trafiksäkerhetsverket och vägverket.

Information om planen, innefattande uppgifter om vägar och områden där förbud enligt denna lag kan komma att gälla, skall lämnas i ortstidning eller på annat motsvarande sätt meddelas allmänheten.

8 § Förbud enligt denna lag meddelas av den kommunala nämnd som kommunfullmäktige bestämmer. Nämnden får, om kommunfullmäktige beslutar det, uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller suppleant eller åt en anställd hos kommunen att på nämndens vägnar fatta beslut om förbud.

9 § Beslut om att förbud skall börja gälla skall kungöras genom att läsas upp i rundradio. Detsamma gäller för beslut om att förbud skall upphöra. Under tiden ett förbud gäller skall det vara utmärkt med vägmärken vid berörd väg eller vid gränserna för berört område.

10 § Även om förbud enligt denna lag gäller får trafik utföras

1. av polis- och tullpersonal, personal vid kustbevakningen, läkare, distriktssköterskor, barnmorskor eller veterinärer i yrkesutövning,

2. för transport av sjuka personer till elstans och från läkare eller sjukvårdsanstalt,

3. av statlig brandkår eller kommunal räddningskår vid räddningstjänst,

4. i väghållningsarbete eller liknande arbete på eller vid vägen, eller

5. i andra med 1. – 4. jämförliga trängande fall.

Fråga om ytterligare undantag prövas av den nämnd som kommunfullmäktige bestämmer. Nämnden får, om kommunfullmäktige beslutar det, uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller suppleant eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Undantag får förenas med särskilda villkor.

11 § Den som bryter mot ett förbud enligt denna lag döms till böter, högst ettusen kronor, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken eller lagen (1951: 649) om straff för vissa trafikbrott.

12 § Framförs fordon i strid mot ett förbud enligt denna lag skall polisman hindra fortsatt färd.

13 § Kommunfullmäktiges beslut enligt 6 § och en kommunal nämnds beslut enligt 8 § får överklagas enligt 7 kap. kommunallagen (1977: 179).

14 § En kommunal nämnds beslut enligt 10 § andra stycket får överklagas hos länsstyrelsen.

Prop. 1989/90: 143

Bilaga 2

Länsstyrelsen beslut får överklagas hos kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den

1 Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av:

Riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), socialstyrelsen, banverket, vägverket, trafiksäkerhetsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), transportrådet, plan- och bostadsverket, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, kammarrätten i Göteborg, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs samt Väster-norrlands län, delegationen för miljöprojekt Göteborg, Göteborgs kommun, Göteborgsregionens kommunalförbund, Göteborgsregionens Lokaltrafik AB, Handikappförbundens Centralkommitté, Kungl. Automobil Klubben (KAK), Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, Malmö kommun, Malmöhus Läns Trafik AB, Motormännens Riksförbund (M), Stockholms stad, Stockholms läns landsting, AB Storstockholms Lokaltrafik, Svenska busstrafikförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska Lokaltrafikföreningen, Svenska vägföreningen, Svenska Åkeriförbundet, Sydvästra Skånes Kommunalförbund och Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

Följande som beretts tillfälle att avge yttrande har avstått:

Centralorganisationen SACO/SR, Greenpeace, länstrafiken i Älvsborgs län, Miljöförbundet, Motorförarnas Helykterhetsförbund, OK-Bilisterna, Svenska Naturskyddsföreningen och Svenska Taxiförbundet.

2 Remissyttrandena

2.1 Förslaget i allmänhet

Flertalet remissinstanser är positiva till eller motsätter sig inte att biltrafik skall få förbjudas vid svåra luftföreningar. Endast ett fåtal remissinstanser avstyrker förslaget med hänvisning till att det inte föreligger något behov av sådana åtgärder. Några anser emellertid att flera praktiska frågor av olika slag bör beredas och övervägas betydligt mer ingående innan en reglering införs.

Flera remissinstanser som är positiva till förslaget framhåller nödvändigheten av att genom långsiktig planering förbättra miljön och framhåller bl. a. att det är främst genom sådant arbete som man hindrar att befolkningen exponeras för höga luftföreningar.

Socialstyrelsen m. fl. remissinstanser anför att en lag om tillfälligt förbud mot biltrafik inte får förhindra den långsiktiga planeringen för en bättre luftkvalitet.

SMHI pekar på att den typ av tillfälliga åtgärder mot luftföreningar som utredningen föreslår inte kommer att lösa luftmiljöproblemen, vilket måste ske med permanenta åtgärder.

Enligt *transportrådet* bör den långsiktiga planeringen mot svårigheter av det slag som här avses i första hand inriktas mot åtgärder vid källan. Oavsett vilka förberedande åtgärder som vidtas kan det dock inte uteslutas att situa-

tioner kan uppkomma där den enda rimliga åtgärden är att vidta kraftiga begränsningar av trafiken. För att skapa rätt förståelse hos allmänheten och andra berörda för sådana åtgärder som förbud eller kraftig begränsning av biltrafik torde det vara nödvändigt att man först har vidtagit de möjliga långsiktiga åtgärder som motverkar effekterna av en svårbemästrad luftföroreningsituation. Vetskapen om att ett förbud kan komma att utfärdas bör vara ett incitament för berörda företag och andra att vidta åtgärder för att minska olägenheterna av ett sådant förbud.

Statens naturvårdsverk pekar på att det varit kommitténs huvuduppgift att utreda och föreslå styrmedel som varaktigt kan minska storstadstrafikens miljöstörningar. Naturvårdsverket anser att det i första hand är denna typ av styrmedel som är angelägen. Tillfälliga förbud bör ses som nödatgärder som i vissa situationer kan behöva tillgripas i avvaktan på att man med mer permanenta åtgärder förbättrat miljösituationen så att risken för "särskilt svåra luftföroreningsituationer" blir mycket liten.

Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* krävs vid en situation med svåra luftföroreningar en helhetsbedömning av möjliga åtgärder beträffande samtliga relevanta emissionskällor. Länsstyrelsen anser det därför vara en brist att inte kommitténs direktiv även omfattat möjlighet att införa restriktioner vad gäller andra verksamheter som t. ex. industri- och energianläggningar.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län påtalar det allvarliga i att samhället försatt sig i en sådan situation att en lag av denna typ ansetts nödvändig. Möjligheten att tillfälligt förbjuda trafik får inte ersätta konkreta miljöförbättrande åtgärder. Länsstyrelsen menar dock att i en situation där luften anses hälsovådlig att inandas är det ekonomiska avbräcket av underordnat intresse. Sammanfattningsvis anser länsstyrelsen att den möjlighet att snabbt stoppa biltrafiken som förslaget innebär i vissa situationer kan vara nödvändigt.

LO, som tillstyrker utredningens förslag, menar att förbud mot biltrafik endast bör komma i fråga i nödsituationer, dvs. när halten av luftföroreningar medför akut hälsofara.

Svenska kommunförbundet, som också tillstyrker förslaget, anser att ett tillfälligt trafikförbud skall vara till för att avvärja ett kristillstånd och kan endast komma att tillämpas vid något enstaka tillfälle och då under en kortare tidsperiod. Liknande synpunkter framförs bl. a. av *Svenska Lokaltrafikföreningen*.

Bland de remissinstanser som avstyrker eller är tveksamma till förslaget med hänvisning till att frågan bör beredas och övervägas mer ingående märks riksåklagaren, vägverket och koncessionsnämnden för miljöskydd.

Riksåklagaren instämmer i allt väsentligt i vad överåklagaren vid åklagarmyndigheten i Stockholm anfört såsom underremissinstans till riksåklagaren. Överåklagaren anför bl. a. att ett försök att mer ingående klarlägga och analysera olägenheterna med ett förbud borde ha varit en självklarhet innan ett förslag till en förbudslagstiftning läggs fram. Omfattningen av de negativa verkningarna av ett trafikförbud och hur man söker begränsa detta kan antas få stor betydelse för hur allmänheten uppfattar förbudet och

därmed också för förutsättningarna att uppnå en god efterlevnad med rimliga övervakningsresurser.

Vägverket anser att lagförslaget inte är tillräckligt underbyggt av betänkandet. Lösningen av alla de svåra problemen har i stället överlåtits till den enskilda kommunen. Verket menar att betänkandet närmast har karaktär av en förtjänstfull förstudie. I utredningsuppdraget har ingått dels att överväga och lämna förslag till gränsvärden för föroreningshalter samt hur dessa bör mätas och prognostiseras, dels att belysa effekterna av förbud eller inskränkningar i trafiken och föreslå åtgärder som så långt som möjligt minskar de negativa verkningarna av ett beslut. Utredningen har inte enligt vägverket på ett tillfredsställande sätt kunnat fullgöra uppdraget i dessa avseenden vilket får bedömas mot den korta tid som stått till förfogande. Ett gediget kunskapsunderlag är en förutsättning vid bedömningen om en förorenings episod bör föranleda särskilda åtgärder, vilka åtgärder som är önskvärda och hur åtgärderna bör vidtas — allt avvägt mot de kostnader åtgärderna skulle förorsaka den enskilde och samhället. Verket menar att detta kunskapsunderlag saknas.

Koncessionsnämnden för miljöskydd beklagar bl. a. från miljösynpunkt att förevarande utredning — liksom andra utredningar på miljöområdet under senare år — måste arbeta under sådan tidspress att utredningsarbetet av nödvändighet måste få karaktären av hafsverk. Med hänsyn framför allt till att konsekvenserna i olika hänseenden av tillfälliga förbud mot biltrafik inte är utredda finner nämnden att betänkandet inte bör läggas till grund för någon ny lagstiftning. Sammanfattningsvis finner nämnden att kommittén inom ramen för sitt huvuduppdrag bör fortsätta utredningsarbetet om frågan om tillfälliga förbud mot biltrafik och konsekvenserna av sådana förbud i olika hänseenden. Enligt nämnden bör därvid övervägas om inte också andra åtgärder kan vidtas beträffande trafiken som skulle kunna tillgodose det syfte som föranlett utredningsarbetet.

Bland de remissinstanser som avstyrker förslaget med hänvisning till att den föreslagna lagstiftningen inte behövs märks främst de motororganisationer som yttrat sig.

M anför bl. a. att det i Sverige hittills inte förekommit sådana luftföroreningssituationer att det uppstått medicinska hälsorisker för stora befolkningsgrupper och att utredningsförslaget mot den bakgrunden framstår som starkt överarbetat.

KAK anser att det är tveksamt om de åtgärder förslaget innebär över huvud taget är nödvändiga och pekar bl. a. på att trafiken i Berlin och Hamburg år 1987 endast behövde förbjudas under två respektive en dag.

En del remissinstanser, bl. a. *koncessionsnämnden för miljöskydd*, ifrågasätter behovet av lagstiftning mot bakgrund av det efter hand allt ökande antalet fordon med katalytisk avgasrening.

KAK anför att antalet fordon med katalytisk avgasrening ökat markant och att detta inte berörts i betänkandet. Eftersom sådana fordon i ytterst ringa mån bidrar till de aktuella föroreningssituationerna kan en eventuell lagstiftning och det därpå följande planarbetet hos kommunerna inom kort vara bortkastat.

Också *M* pekar på den snabba introduktionen av katalysatorbilarna och

anför att nästan en fjärdedel av allt trafikarbete på personbilssidan i dag utförs av bilar med katalytisk avgasrening. Enligt M blir förslaget om bilförbud ur föroreningssynpunkt alltmer inadekvat för varje dag som går. Ett snabbt utbyte av dieseldrivna kollektiv- och distributionsfordon vore enligt M en effektivare väg mot bättre miljö än tillfälliga bilförbud.

2.2 Förutsättningarna för ett förbud

Utredningsförslaget innebär att det skall ankomma på den enskilda kommunen att utifrån de lokala förhållandena fastställa de kriterier på luftföroreningssituationen och dess förutsedda utveckling som skall avgöra när förbud mot biltrafik kan utfärdas.

Flera remissinstanser anser att gemensamma riktvärden för föroreningsnivåer och bedömningsgrunder bör utarbetas för hela landet. Bland dessa märks bl. a. socialstyrelsen, vägverket, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Örebro samt Västernorrlands län, Göteborgs kommun, Göteborgsregionens kommunalförbund, KAK, Svenska Kommunförbundet och TCO.

Socialstyrelsen anför att hälsoeffekterna inte är beroende av kommungränser och att det därför är viktigt att likvärdiga kriterier upprättas för bedömningen av när luftföroreningarna är särskilt svåra. De olika kommunernas skilda ambitionsnivåer kan inte ensamma avgöra om för befolkningen negativa hälsoeffekter uppstår. En gränsvärdeslista behöver därför upprättas nationellt varvid erfarenheter från andra länder bör inhämtas. Vidare menar socialstyrelsen att metoder för att mäta luftkvaliteten i en tätort bör tas fram så att mätresultaten blir jämförbara. För att förhindra att ett tillfälligt förbud mot biltrafik leder till onödig oro och besvär hos befolkningen är det nödvändigt att beredningsplanen utformas med utgångspunkt från definierade hälsokriterier.

Också *vägverket* framhåller betydelsen av att det centralt fastställs gränsvärden för tillåtna luftföroreningar och tillhörande exponeringstider. Vidare måste enligt verket göras en bedömning av hur mycket som är lokalt producerat och hur mycket som importeras — endast den lokala andelen kan påverkas av ett biltrafikförbud. Vidare måste episoderna prognostiseras med tillräcklig framförhållning och avstämning ske mot lokala mätningar.

Länstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att regeringen skall ge riktlinjer till ledning för kommunens beslut om de förutsättningar (föroreningsämnen, halter av dessa ämnen, varaktighet, mätmetoder m. m.) som enligt beredningsplanen skall gälla för att ett trafikförbud skall få meddelas.

SMHI understryker vikten av att det byggs upp ett prognos- och övervakningssystem och att det därvid etableras kontakt med institutet för att kommunen skall få bästa möjliga prognosunderlag.

Statens naturvårdsverk anser att man på goda grunder kan ifrågasätta om varje enskild kommun skall kunna ha en egen uppfattning om vad som skall avses med "en särskilt svår luftföroreningssituation". Kriterierna bör ju vara satta med utgångspunkt i när effekter på människors hälsa kan förväntas och detta kan ju knappast variera mellan olika kommuner. Å andra sidan, framhåller verket, kan en centralt definierad "larmnivå" göras

verkningslös i beredningsplanen genom att den kombineras med åtgärder som saknar effekt. De överväganden som görs i betänkandet beträffande bedömningsgrunder och gränsvärden jämte riktvärden för luftkvalitet bör kunna utgöra vägledning för kommunernas arbete.

2.3 Beslutande myndighet

I frågan om vem som skall besluta om tillfälliga förbud är remissinstanserna oense. Omkring hälften tillstyrker eller lämnar utredningens förslag utan erinran. Den andra hälften är mer eller mindre kritiska mot att kommunerna skall bli beslutande myndighet och anser i stället att beslutsbefogenheten skall ankomma på länsstyrelserna. Många menar att länsstyrelsen under alla förhållanden bör ha ett avgörande inflytande på besluten.

Svenska kommunförbundet delar utredningens uppfattning att kommunerna är bäst skickade att avgöra dessa frågor. Genom det tillsynsansvar som miljö- och hälsoskyddsnämnden har och den övriga kompetensen som finns inom kommunen får frågan en allsidig förankring genom den hanteringsordning som föreslås.

Bland de remissinstanser som anser att det skall ankomma på länsstyrelsen att meddela erforderliga förbud märks bl. a. riksåklagaren, trafiksäkerhetsverket, och koncessionsnämnden för miljöskydd.

Riksåklagaren anför att i de storstäder där regleringen kan komma att få praktisk tillämpning förhåller sig det ofta så att kommunerna "går i och ur varandra". Man kan därför räkna med att vid en akut situation flera förbudsplaner kan komma att gälla för ett enda sammanhängande geografiskt område. Därvid skulle skiftande förutsättningar för och olika omfattningar av de rådande förbuden kunna komma att gälla. Detta skulle i sin tur skapa oklarhet för den enskilde om vad som faktiskt gäller i olika delar av det aktuella området. Svårigheterna att i ett sådant läge övervaka efterlevnaden och beivra överträdelser av förbuden är uppenbara. Detta talar enligt riksåklagarens mening starkt för att det skall ankomma på länsstyrelsen, som är obunden av kommungränserna, att upprätta och fastställa beredningsplanerna och meddela erforderliga förbud.

Trafiksäkerhetsverket menar att det framgår av utredningsmaterialet att ett förbud ger verkningar långt utanför den kommun som meddelar förbudet. Särskilt svåra luftföroreningssituationer är sällan bundna till en enda kommun. Vid ett förbud behöver åtgärder vidtas långt utanför den kommun där trafiken förbjuds. Beslutskompetensen måste bl. a. därför enligt verkets mening läggas på en myndighet med ett geografiskt vidare kompetensområde än en kommuns. Länsstyrelserna har redan i dag ett brett kompetensområde och skall bl. a. handha trafikregleringsfrågor. Länsstyrelserna har också i dag genom förordningen (1979:1082) getts ett särskilt mandat att besluta om tillfälligt förbud mot biltrafik om det behövs på grund av särskilt svåra väderförhållanden.

Enligt *koncessionsnämnden för miljöskydd* talar övervägande skäl för att anförtro länsstyrelsen beslutanderätten bl. a. med hänsyn till att flera kommuner kan vara berörda av ett förbudsförfarande. Enligt nämnden är det inte tillräckligt med det samrådsförfarande som utredningen föreslagit.

Enligt *Malmöhus läns Trafik AB* ter det sig orimligt att varje enskild kommun ges möjlighet att stoppa biltrafik – särskilt i Malmöområdet där – kommunerna till ytan är mycket små. Enligt utredningens förslag skulle t. ex. Skånes minsta kommun, Bjurlöv, kunna besluta att stänga av all norrifrån kommande trafik till Malmö, bl. a. riksväg E6 och E66. I praktiken skulle detta innebära att trafiken i hela Malmöregionen lamslogs. Samtidigt kan konstateras att en mycket stor del av luftföroreningarna i Bjurlöv kommer från angränsande områden varför luftföroreningsituationen i Bjurlöv i stort inte skulle förbättras. Bolaget anser mot bakgrund av det anförda att beslutanderätten bör läggas på länsstyrelsen som får samråda med berörda kommuner.

Om utredningsförslaget skulle antas förordar *vägverket* att undantag görs åtminstone för Stockholms län så att rätten att meddela beslut där skall ankomma på länsstyrelsen. I Storstockholm är nämligen så många kommuner berörda att en nödvändig samordning hos kommunerna av åtgärderna skulle bli svårgenomförbar.

Flera remissinstanser som godtar utredningens förslag om att beslutanderätten skall anförtros kommunerna menar att länsstyrelserna i ett eller annat avseende skall involveras i beslutsprocessen.

Sälunda pekar *plan- och bostadsverket* på att trafiken i storstadsregionerna är kommunövergripande med framför allt stor arbetspendling med bil. Det kan i dessa områden finnas olika uppfattningar mellan kommunerna om miljösituationen, bedömningen av gränsvärden för föroreningarna och omfattningen av bilförbudet. Lagen bör därför enligt verkets mening kompletteras med regler för kommunövergripande regional samordning med förslagsvis länsstyrelsen som samordningsinstans.

Statens naturvårdsverk föreslår att länsstyrelsen ges rätt att under vissa angivna förutsättningar liknande de som gäller för detaljplan i plan- och bygglagen (1987: 10) upphäva kommunernas beredskapsplaner. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Västmanlands län*.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att ansvaret för att fastställa den kommunala beredskapsplanen bör åvila länsstyrelsen, som därigenom ges möjlighet att bevaka de regionala samordningsintressena. Länsstyrelsen bör också i detta sammanhang ha möjlighet att begära att en kommun upprättar en beredskapsplan om kommunen berörs av en angränsande kommuns åtgärder. Länsstyrelsen pekar bl. a. på att effekterna av ett beslut om förbud mot biltrafik i en kommun kan få mycket omfattande konsekvenser i en annan kommun. För att genomföra ett förbud fordras tillgång till statliga resurser som t. ex. polis och möjlighet till omprioritering av kollektivtrafiken inom länet.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att det i princip bör ankomma på kommunerna själva att bestämma ambitionsnivå och innehåll i beredskapsplanerna. Statens inflytande bör begränsas på så sätt att regeringen ger riktlinjer till ledning för kommunens beslut om de förutsättningar som enligt beredskapsplanen skall gälla för att trafikförbud skall få meddelas. Vidare bör enligt länsstyrelsen finnas möjligheter för länsstyrelsen och regeringen att överpröva beredskapsplanens materiella innehåll (se avsnitt 2.7).

Stockholms läns landsting är inne på tanken att lägga ett samordnat ansvar för kommunernas beredskapsplaner på länsstyrelsen eller ett annat organ som omfattar hela regionen. För stockholmsregionen diskuteras för närvarande inrättande av ett regionalt luftvårdsförbund som också skulle kunna vara ett lämpligt samordningsorgan.

Många remissinstanser som godtar utredningens förslag framhåller nödvändigheten av samordning mellan kommunerna inom samma region.

Sålunda anför *Göteborgsregionens kommunalförbund* att flera regionkommuner, t. ex. dalgångsavsnitten i Partille och Mölndals kommuner, kommer att ha lika höga luftföroreningshalter som delar av det område som angetts som beredskapsområde i Göteborg. Skall lagstiftningen utnyttjas i regionen bör en samordnad beredskapsplanläggning ske.

Sydvästra Skånes kommunalförbund anser att ett kommunalförbund bör få samma möjligheter som en kommun, om de berörda kommunerna så önskar, att upprätta en gemensam beredskapsplan. Storstadsområdet i sydvästra Skåne med dess nio kommuner och en halv milj. innevånare är geografiskt begränsat till en normalsvensk kommuns yta. Beroendet av bilen inom området är större än i landets båda andraorstadsområden.

Svenska Lokaltrafikföreningen menar att beredskapsplanerna skall antas av kommunfullmäktige men fastställas av regeringen. Situationer där små kommuner med stor genomfartstrafik tillämpar hårdare riktlinjer än intilliggandeorstadskommuner måste undvikas. Det är inte rimligt att en sådan liten kommun skall kunna strypa trafiken till ett heltorstadsområde.

Svenska vägföreningen anser att frågan om samordning av de kommunala planerna inom enorstadsregion bör övervägas ytterligare, framför allt med tanke på att ett beslut om trafikförbud måste fattas inom en starkt begränsad tidsrymd. Föreningen frågar bl. a. hur man i ett krisläge snabbt skall kunna få fram samstämmiga beslut och biltrafikförbud i alla berörda kommuner med varierande organisationsformer eller olika politiska majoriteter. Vädersituationen kan förändras snabbt och de obehagliga besluten måste fattas inom ett antal timmar och inte veckor.

2.4 Beredskapsplanen

De allra flesta remissinstanserna godtar utredningens förslag beträffande beredskapsplanen. Många instanser betonar behovet av att planen upprättas i samråd med andra berörda myndigheter och organisationer. Flera detaljsynpunkter framförs.

Riksåklagaren understryker att det ur lagföringssynpunkt är viktigt att planen är klar i deltaljerna så att det inte för någon väg eller gata kan råda tvivel om huruvida trafik är tillåten eller förbjuden i en förbudssituation. Enligt *Landstingsförbundet* är det nödvändigt att samråd sker med berört landsting för att bl. a. klargöra hur persontransporter till vårdinrättningar kan verkställas.

LO pekar på att de problem som uppstår vid trafikförbud direkt påverkar arbetsförhållandena för många yrkesgrupper och att samråd därför bör ske mellan kommunerna och berörda arbetsmarknadsparter.

2.5 Undantag från förbudet

Utredningsförslaget innebär att generella undantag från förbudet skall gälla för bl. a. polis, tull, hälso- och sjukvårdspersonal, vårdtransporter, brandkår och vägarbetsfordon. I övrigt skall kommunen få bestämma vilka generella och individuella undantag som skall gälla vid en förbudssituation.

Riksåklagaren ifrågasätter om de undantag som utredningen föreslår ger en tillräckligt vidundantagskrets. Det mest angelägna är ändå att hålla undan den stora trafikmassan. Däremot förefaller allmän och viss privat nyttotrafik kunna generellt tillåtas i ganska stor utsträckning. Härigenom kan kanske en annars ganska omfattande dispensgivning undvikas.

Trafiksäkerhetsverket, LO, AB Storstockholms Lokaltrafik m. fl. förutsätter att ett förbud inte skall gälla kollektivtrafiken.

Länsstyrelsen i Stockholms län menar att utgångspunkten måste vara att dispenser från förbudet bör beviljas mycket restriktivt.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att det är viktigt att undantagen redan i beredningsplanerna görs tillräckligt omfattande. Möjligheten att efter en prövning i det enskilda fallet ge undantag måste av praktiska skäl reserveras för alldeles speciella fall.

Handikappförbundets Centralkommitté anför att ett generellt förbud mot biltrafik inte får drabba färdtjänsten och handikappfordon.

Svenska Vägföreningen pekar på att man i Västtyskland undantagit fordon med katalytisk avgasrening. Föreningen frågar också hur man skall klara buss- och distributionstrafiken med dieseldrivna fordon och hur dessa fordon – som till stor del skall bära den kollektiva trafiken – påverkar miljön.

Svenska Åkeriförbundet anser att ett förbud rimligtvis inte bör drabba genomfartstrafiken – dvs. trafik som inte har något ärende till den aktuella orten. Kringfartsleder utanför restriktionsområdet bör finnas. Trafik till och från och inom bilfärjehamnar och terminaler för kombitrafik måste enligt förbundet få tillåtas också inom förbudsområden.

2.6 De negativa effekterna av ett förbud och möjligheterna att lindra dessa

Som framgått är många remissinstanser kritiska mot utredningen för att de negativa effekterna av ett förbud inte belysts närmare. Flera anser att såväl ekonomiska som praktiska konsekvenser måste utredas närmare.

Sålunda saknar vägverket bl. a. klarlägganden av de ekonomiska effekterna för enskilda och samhället vid ett förbud.

KAK anser att följderna av en avstängning måste utredas vidare med frågeställningarna: Vilka blir effekterna för näringslivet och offentlig verksamhet? Hur kommer kollektivtrafiken att klara en avstängning? Vilka miljöeffekter uppstår i området närmast den avspärrade zonen?

Göteborgsregionens kommunalförbund konstaterar att de åtgärder som kan vidtas med stöd av lagstiftningen kan få ekonomiska följder för enskilda och företag genom inkomst- och produktionsbortfall och ställer frågan om krav på ersättning kan komma att ställas mot kommunerna.

Svenska vägföreningen frågar vem som skall bära de ekonomiska konsekvenserna av en trafikavstängning – individ, företag eller samhälle eller om

ingen ersättning är tänkt att utgå. Liknande frågor framförs av *Göteborgsregionens kommunalförbund*.

Göteborgs kommun menar att det inte kan bli aktuellt med några ersättningskrav mot kommunerna vid förbud.

När det gäller möjligheterna att mildra de negativa effekterna av ett förbud hänvisar *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* till beräkningar som visar att kollektivtrafiken inte har någon möjlighet att öka sin kapacitet så att alla resanden får plats. Detta innebär att vissa verksamheter kan behöva stänga helt och att ändringar av arbetstider bör tillämpas generöst.

Göteborgsregionens Lokaltrafik AB framhåller att kollektivtrafiken i Göteborg kortsiktigt knappast kan klara mer än 10–20 % resandeökning under högtrafik. Kollektivtrafiken behöver öka med 600–700 % om samtliga personresor till och från Göteborg skall ske kollektivt under högtrafik.

Malmöhus Läns Trafik AB anser att en kapacitetshöjning av kollektivtrafiken på upp till 50 % kan skapas i Malmöregionen genom att bussar lånas in och vagnparken disponeras om.

AB Storstockholms Lokaltrafik anser att bolagets kapacitet bör kunna tillgodose den ökade efterfrågan på kollektivtrafik vid ett tillfälligt förbud. Trafikanterna skulle dock utsättas för mycket stora påfrestningar, främst i form av ökade väntetider.

Svenska busstrafikförbundet är berett att verka för tillfälligt nödvändiga resursförstärkningar till kollektivtrafiken. Förbundet påpekar att möjligheterna till detta kan hindras av att tillgången på för ändamålet användbara bussar begränsas bl. a. av regler om särskild utformning och utrustning av bussar för linjetrafik.

Svenska lokaltrafikföreningen anför att nuvarande kapacitet hos trafikföretagen är dimensionerad efter reseefterfrågan under rusningstid och uppvisar ytterst liten reservkapacitet.

Enligt *trafiksäkerhetsverket* bör vid en förbudssituation den långdistanta trafiken ledas in på vägar som går utanför förbudsområdet. Exempelvis bör vid förbud i stockholmsområdet den långväga trafiken ledas över Strängnäs, Kvicksund eller väster om Mälaren. Vägvisning över sådana alternativvägar bör förberedas. För att undvika trafikstockningar bör trafik till förbudsområdet ges möjlighet att stanna redan på långt håll.

Enligt *plan- och bostadsverket* bör föreskrivas ett varningsskede om åtta–tio timmar för att ge den enskilde innevärdaren och näringslivet rådrum inför en förbudssituation.

Några remissinstanser tar upp frågan om de psykologiska effekterna av ett förbud.

KAK pekar på att i den mån en avstängning kan leda till ett bättre fysiskt hälsoläge detta bör vägas mot riskerna för ökad psykisk obalans hos stora befolkningsgrupper. Eftersom det handlar om ett undantagstillstånd bör även dessa synpunkter vägas in när det gäller att väga förslagens nackdelar mot dess fördelar.

2.7 Författningstekniska frågor och rätten att överklaga

Kammarrätten i Göteborg anser att det bemyndigande som en kommun skall få enligt den föreslagna lagstiftningen är en föreskrift enligt 8 kap. 3 § regeringsformen. Beslutet kommer t. ex. inom Göteborg att beröra en stor del av kommunens centrala yta och en stor del av befolkningen inom kommunen. Det förhållandet att beslutet är begränsat till tid och rum kan inte ändra denna bedömning. Kammarrätten föreslår därför att den aktuella befogenheten i lagen ges som ett bemyndigande till regeringen och att lagen kompletteras med en förordning med ett motsvarande bemyndigande till kommunerna.

Riksåklagaren ifrågasätter om det finns något behov av att göra den föreslagna lagens straffbestämmelse subsidiär i förhållande till brottsbalken och trafikbrottslagen.

Rikspolisstyrelsen framhåller att det bör finnas vägmärken som visar att ett förbud gäller. Vidare understryker styrelsen vikten av att det i de lokala trafikföreskrifterna anges att när förbud mot trafik med motordrivet fordon råder fordon får ställas upp även på plats där parkerings- eller stoppförbud råder. En sådan ordning synes rikspolisstyrelsen särskilt angelägen i de större städerna.

En del remissinstanser tar också upp frågor om överprövning av de beslut utredningsförslaget förutsätter.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att länsstyrelsen och regeringen bör ges möjligheten att överpröva en beredskapsplans materiella innehåll. En sådan överprövningsmöjlighet kan vara motiverad då flera kommuners intressen i en storstadsregion inte kunna samordnas på ett rimligt sätt. Samma kan förhållandet vara då ett övergripande kommunikationsintresse inte tillgodosetts. Länsstyrelsen anser således inte att man, såsom utredningen gjort, bara kan hänvisa till besvärsmöjligheten enligt 7 kap. kommunallagen.

Länsstyrelsen i Örebro län ifrågasätter om ett beslut om att förbjuda biltrafik över huvud taget skall få överklagas. Eftersom ett förbud normalt kommer att bli relativt kortvarigt kan det ifrågasättas om det är någon mening med rätten att överklaga. Förbudet har sannolikt upphört innan en överprövning hinner ske. Om en besvärsmöjlighet skall finnas synes det rimligare med förvaltningsbesvär, eftersom kommunalbesvären endast kan avse beslutets laglighet.

Svenska kommunförbundet anser att beslut om undantag utöver vad som lagen och beredskapsplanen föreskriver också skall överklagas genom kommunalbesvär.

Förslag till

Lag om rätt att tillfälligt förbjuda biltrafik

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Om luftföroreningarna i en kommun innebär akuta hälsorisker för dem som vistas i kommunen, får kommunen tillfälligt förbjuda trafik med person- och lastbilar inom vissa områden av kommunen (förbudsområden).

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om bestämningen av vilka luftföroreningar som innebär akuta hälsorisker och om hur föroreningarna skall mätas.

Förutsättningarna för att meddela förbud

3 § Förbud får meddelas endast om

1. förbudet kan antas förhindra att luftföroreningarna förvärras,
2. luftföroreningarna kan antas bestå under minst ett dygn,
3. kommunen har antagit en särskild beredskapsplan.

Ett förbud skall omedelbart upphävas när det inte längre behövs.

Förbudsområdena

4 § Förbudsområdena skall utformas så, att den genomgående trafiken inte hindras i onödan.

Undantag från förbudet

5 § Även om förbud har meddelats får gator och vägar inom ett förbudsområde användas

1. av polis- och tullpersonal, personal vid kustbevakningen, läkare, distriktssköterskor, barnmorskor eller veterinärer i deras yrkesutövning,
2. för transport av sjuka personer till och från läkare eller sjukvårdsinrättning,
3. av statlig brandkår eller kommunal räddningskår vid räddningstjänst,
4. i väghållningsarbete eller liknande arbete på eller vid vägen, och
5. i andra med 1 – 4 jämförliga trängande fall.

Frågor om ytterligare undantag prövas av kommunen i enlighet med vad som föreskrivs i 6, 17 och 18 §§ . Ett undantag får förenas med särskilda villkor.

Beredskapsplanen

6 § I beredskapsplanen skall förbudsområdena anges och de åtgärder som kommunen skall vidta för att lindra de negativa effekterna av ett förbud. Vidare skall förbudets omfattning anges och den trafik som utöver vad som föreskrivs i 5 § första stycket skall undantas från förbudet.

7 § Innan en beredskapsplan antas skall kommunen samråda med

1. vägverket,

2. länsstyrelsen,
3. polismyndigheten,
4. landstingskommunen,
5. sådan huvudman som avses i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik (trafikhuvudman),
6. intilliggande kommuner.

Andra myndigheter samt organisationer och företag som väsentligt kommer att beröras av ett förbud skall ges tillfälle till samråd.

8 § Vid samrådet skall kommunen redovisa motiven för ett förbud samt de viktigaste följderna av det.

Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

9 § Om samrådet leder fram till att en beredskapsplan bör upprättas, skall kommunen utarbeta förslag till en sådan plan.

Utställandet

10 § Innan beredskapsplanen får antas skall kommunen ställa ut planförslaget för granskning under minst tre veckor. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden.

Kungörelse om att förslaget ställs ut skall före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå var utställningen äger rum samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget skall lämnas.

Ändringar i beredskapsplanen

11 § Bestämmelserna i 6-10 §§ gäller även i fråga om ändringar i beredskapsplanen. Om en ändring endast är av mindre omfattning, får kommunen begränsa samrådet och behöver inte ställa ut förslaget.

Vem som antar beredskapsplanen och meddelar förbud

12 § Beredskapsplanen skall antas av kommunfullmäktige. I samband därmed skall fullmäktige bestämma vilken kommunal nämnd som skall meddela förbuden.

Om fullmäktige beslutar det, får den utsedda nämnden uppdras åt ett utskott, en ledamot, en suppleant eller en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar.

13 § Den som får besluta om förbud får också besluta att förbudet skall upphöra.

Information om beredskapsplanen

14 § Kommunen skall sända kopia av den antagna beredskapsplanen och av samrådsredogörelsen till den kommunen har samrätt med enligt 7 §.

Information om planen skall lämnas till allmänheten genom annons i ortstidningar eller på annat lämpligt sätt.

Upphävande av beredskapsplanen

15 § Om en antagen beredskapsplan inte längre behövs, skall den upphävas.

Innan planen upphävs skall de som kommunen samrätt med i samband med planens tillkomst ges tillfälle att yttra sig.

Prop. 1989/90: 143
Bilaga 4

16 § Beslut om att upphäva en beredskapsplan skall fattas av kommunfullmäktige.

Kopia av beslutet skall skickas till dem som getts tillfälle att yttra sig.

Allmänheten skall informeras om beslutet på det sätt som anges i 14 § andra stycket.

Särskilda tillstånd

17 § Frågor om tillstånd till biltrafik utöver vad som framgår av 5 § första stycket och vad som har beslutats i beredskapsplanen prövas av den nämnd som kommunfullmäktige utsett.

Om kommunfullmäktige beslutar det, får den utsedda nämnden uppdra åt en ledamot, en suppleant eller en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar.

18 § Särskilt tillstånd till biltrafik vid ett förbud får lämnas endast till den som har ett särskilt behov av att använda bil.

Regeringen eller efter regeringens bemyndigande en kommun får meddela föreskrifter om sådana tillstånd.

Beslutets kungörande m. m.

19 § Beslut om förbud mot biltrafik och beslut om förbudets upphörande skall kungöras genom att läsas upp i rundradio. Kungörandet skall ske minst två timmar innan förbudet blir gällande.

20 § Ett förbud mot biltrafik enligt denna lag skall vara utmärkt med vägmärken när förbudet gäller.

Bilar som trots förbudet får köra inom förbudsområdet skall vara försedda med ett utifrån lätt synligt särskilt märke, om det inte av bilens yttre framgår att den är undantagen från förbudet.

Ansvarsbestämmelser m. m.

21 § Den som bryter mot ett förbud mot biltrafik enligt denna lag skall dömas till böter, högst ettusen kronor.

22 § Om ett fordon framförs i strid mot ett förbud mot biltrafik, får polisman hindra fortsatt färd.

Överklaganden

23 § Kommunfullmäktiges beslut att anta eller upphäva en beredskapsplan får överklagas enligt 7 kap. kommunallagen (1977: 179).

Beslut att förbjuda biltrafik får inte överklagas.

24 § Beslut om särskilt tillstånd får överklagas hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1990.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1989-12-15

Närvarande: f.d. regeringsrådet Stig Nordlund, justitierådet Fredrik Sterzel, regeringsrådet Björn Sjöberg.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 30 november 1989 har regeringen på hemställan av statsrådet Georg Andersson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om rätt att tillfälligt förbjuda biltrafik.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Lars Haglind.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Lagförslagets grundläggande konstruktion innebär att kommunerna ges befogenhet att under vissa förutsättningar fatta beslut om tillfälligt förbud mot trafik med person- och lastbilar inom vissa områden. Bland beslutsförutsättningarna enligt 3 § märks att kommunen har antagit en särskild beredskapsplan. Ett beslut kommer att gälla för all trafik utom sådan som anges i 5 § eller som undantas i beredskapsplanen enligt 6 § eller som ges särskilt tillstånd enligt 17 §.

Denna uppbyggnad av lagförslaget förutsätter att kommunernas beslut rörande tillfälliga förbud blir att anse inte som normgivning utan som förvaltningsbeslut. Under denna förutsättning kan riksdagen stödja sig på 8 kap. 5 § regeringsformen, som avser föreskrifter rörande bl. a. kommunernas befogenheter och åligganden. Blir det däremot fråga om normgivning, måste riksdagen enligt 8 kap. 3, 7 och 11 §§ regeringsformen i stället bemyndiga regeringen att utfärda föreskrifter i ämnet samt medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser.

Den angivna frågan diskuteras särskilt i remissen mot bakgrunden av bl. a. remissyttrandet i ärendet av kammarrätten i Göteborg som ansett fråga vara om normgivning. Diskussionen i remissen ägnas så gott som uteslutande åt besluten om beredskapsplaner; slutsatsen blir att de inte innebär normgivning. Beträffande själva besluten om förbud mot biltrafik uttalas endast kortfattat, att de är att anse som förvaltningsbeslut.

Utgångspunkten för bedömningen av dessa frågor är de uttalanden som gjordes i förarbetena till regeringsformen om innebörden av kravet på att en norm skall ha generell tillämpbarhet. I propositionen (1973: 90 s. 204) anförde departementschefen att en lag får anses uppfylla nämnda krav "om den exempelvis avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlings sätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer".

Det är enligt lagrådets mening ofrånkomligt att de i detta fall aktuella förbudsbesluten utgör normgivning i regeringsformens mening enligt det citerade motivuttalandet. Denna bedömning stöds av doktrinen (främst Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 2:a uppl. 1989 s. 35 f). Besluten kommer att direkt beröra en vid och allmänt bestämd personkrets; de uppfyller för övrigt även de andra i motivuttalandet angivna

alternativa kriterierna. Det kan tilläggas att beslutens innebörd får anses vara av ingripande art för dem som berörs, vilket understryker vikten av att upprätthålla regeringsformens normbegrepp.

I fråga om beredskapsplanerna måste uppmärksammas att de bl. a. förutsätts i väsentliga avseenden bestämma den personkrets som kommer att beröras av ett förbudsbeslut. Vad som sägs i den allmänna motiveringens avsnitt 2.5 och i specialmotiveringen till 6 § klargör den praktiska betydelsen av detta. Nu nämnda förhållande innebär en grundläggande skillnad gentemot de beslut och planer m. m. som diskuteras i remissen vid behandlingen av den konstitutionella frågan. Även beredskapsplanerna innefattar därför enligt lagrådets mening normgivning.

Med den ståndpunkt som lagrådet sålunda intagit faller ett väsentligt element i lagförslaget. Dettas grundläggande konstruktion måste göras om, även om vissa av de närmare bestämmelserna kan behållas. En med regeringsformen överensstämmande uppbyggnad innebär främst att regeringen måste medverka i beslutsprocessen på ett väsentligen annat sätt än som är tänkt i remissen. Redan därav följer att en ny konstruktion förutsätter politiska ställningstaganden som det inte ankommer på lagrådet att göra.

I detta läge har lagrådet funnit att en närmare granskning av lagförslaget inte är meningsfull. Lagrådet avstyrker detta i föreliggande utformning.

Innehåll

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om tillfälligt bilförbud	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 mars 1990 ..	3
1 Inledning	3
1.1 Utredningsarbete m. m.	3
1.2 Lagrådsgranskning	4
2 Allmän motivering	7
2.1 Biltrafikens utsläpp och hälsorisker – vidtagna åtgärder utomlands	7
2.2 Förslag till åtgärder	11
2.3 Beslutanderätten	13
2.4 Förutsättningar för att meddela förbud	16
2.5 Överträdelse av förbud	17
3 Utformningen av föreskrifter med stöd av lagens be- myndiganden	18
3.1 Förbudsområden och undantag från förbud	18
3.2 Beredningsplan	19
3.3 Samrådsförfarande och utsäällande av planförslag	21
3.4 Biltrafikförbudets kungörande och utmärkande	23
3.5 Överklaganden	24
3.6 Resursfrågor	26
4 Ikraftträdande	26
5 Upprättat lagförslag	26
6 Hemställan	27
7 Beslut	27

Bilagor

1 Sammanfattning av betänkandet	28
2 Betänkandets lagförslag	30
3 Sammanställning av remissyttrandena	33
4 Lagrådsremissens lagförslag	43
5 Lagrådets yttrande	46